

Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119718625>











CA1  
YC26  
-551



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Social Affairs, Science and Technology

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Chair:*  
The Honourable LORNA MARSDEN

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MARSDEN

Tuesday, January 30, 1990

Le mardi 30 janvier 1990

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Seventh proceedings on:

Septième fascicule concernant:

Problems encountered in short-term care  
hospitals and institutions under the National  
Health Program in Canada

Les problèmes des hôpitaux et établissements  
de soins de courte durée, dans le cadre du  
Programme national de santé au Canada

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Senator Lorna Marsden, *Chair*  
The Honourable Senator Brenda Robertson, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

Austin	*MacEachen (or Frith)
David	Marshall
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to rule 66(4) of the Rules of the Senate:

On January 24th, 1990:

Senator Robertson replaced Senator Rossiter.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Présidente:* L'honorable sénateur Lorna Marsden  
*Vice-présidente:* L'honorable sénateur Brenda Robertson

Les honorables sénateurs:

Austin	*MacEachen (ou Frith)
David	Marshall
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

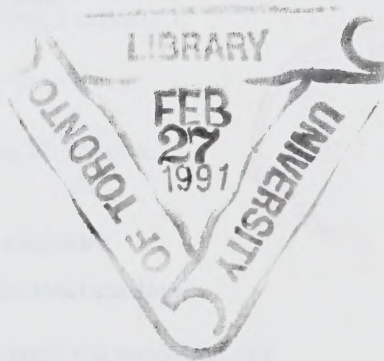
*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement du Sénat:

Le 24 janvier 1990:

Le sénateur Robertson remplace le sénateur Rossiter.





**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 28, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator David, seconded by the Honourable Senator Poitras:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to undertake a preliminary study of problems encountered in short-term care hospitals and institutions under the National Health Program in Canada; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 28 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur David, appuyé par l'honorable sénateur Poitras,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à entreprendre une étude préliminaire sur les problèmes des hôpitaux et établissements de soins de courte durée, dans le cadre du Programme national de santé au Canada; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JANUARY 30, 1990  
(24)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 9:10 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators David, Kirby, Marsden and Spivak. (4)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator of the Committee; Mary Colbran-Smith, Researcher for the Committee.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

## From the Canadian Nurses Association:

Dr. Judith Ritchie, President;

Ms. Judith Oulton, Executive Director;

Mr. Michel Simard, Public and Government Relations Manager.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 28, 1989 respecting problems encountered in short-term care hospitals and institutions under the National Health Program in Canada.

Dr. Judith Ritchie made a statement, and with the other witnesses, answered questions.

At 10:20 a.m., the sitting was suspended.

At 10:25 a.m., the sitting resumed.

The Committee proceeded to sit *in camera*.

The Committee discussed its future business.

The Chair presented the Second Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure which is as follows:

Your Sub-committee met on Wednesday, January 24, 1990 and agreed to make the following recommendations:

That the Committee hold its last public hearings on Child Poverty no later than the last week of April.

That the first draft report on Child Poverty be submitted to the Committee no later than the second week of May.

That the criteria applied to consideration of Bill C-3 be also applied to consideration of Bill C-16.

*It was agreed,—*That the Second Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure be concurred in.

*It was agreed,—*That Patricia MacDonald, Research Administrator of the Committee, be authorized to attend a United Nations conference on illicit drugs in New York, from February 20 to 23, 1990.

*It was agreed,—*That this Committee concur in the following revised budget application for the purpose of its consideration of legislation, and that the Chair submit the said budget

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 30 JANVIER 1990  
(24)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs David, Kirby, Marsden et Spivak. (4)

*Présents:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité; Mary Colbran-Smith, attachée de recherche du Comité.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

## Témoins:

## De l'Association des infirmières et infirmiers du Canada:

M<sup>me</sup> Judith Ritchie, présidente;

M<sup>me</sup> Judith Oulton, directrice exécutive;

M. Michel Simard, chef des Relations publiques et gouvernementales.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 28 juin 1989, le Comité poursuit son étude des problèmes des hôpitaux et établissements de soins de courte durée, dans le cadre du Programme national de santé au Canada.

M<sup>me</sup> Judith Ritchie fait une déclaration, et avec les autres témoins, répond aux questions.

À 10 h 20, la séance est suspendue.

À 10 h 25, la séance reprend.

La séance du Comité se poursuit à huis clos.

Le Comité discute de ses futurs travaux.

Le président dépose le deuxième rapport du sous-comité du programme et de la procédure ainsi formulé:

Le sous-comité s'est réuni le mercredi 24 janvier 1990 et a convenu de faire les recommandations suivantes:

Que le Comité tienne ses dernières audiences publiques sur la pauvreté dans l'enfance au plus tard la dernière semaine d'avril.

Que l'avant-projet de rapport sur la pauvreté dans l'enfance soit présenté au Comité au plus tard la deuxième semaine de mai.

Que les critères qui ont servi à l'étude du projet de loi C-3 soient également appliqués à l'étude du projet de loi C-16.

*Il est convenu,—*Que le deuxième rapport du sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

*Il est convenu,—*Que Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité, soit autorisée à assister à une conférence des Nations Unies sur les drogues illicites, qui se tiendra à New York, du 20 au 23 février 1990.

*Il est convenu,—*Que le Comité adopte le budget révisé ci-dessous pour son étude de la loi et que le président soumette



to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Special Services	\$34,605
Transportation and Communication	2,270
All other expenditures	1,500
<b>TOTAL</b>	<b>\$38,375</b>

At 10:38 a.m., the Committee adjourned until 6:00 p.m. this evening.

#### EVENING SITTING

(25)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 6:08 p.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators David, Gigantès, Haidasz, Marsden and Spivak. (5)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Cochrane. (1)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator of the Committee; Mary Colbran-Smith, Researcher for the Committee.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

#### *From the Department of National Health and Welfare:*

Dr. Michael Murphy, Assistant Deputy Minister, Secretary, Review of demography and its implication for economic and social policy;

Ms. Krystyna Rudko, Director, External Relations, Review of demography and its implication for economic and social policy.

#### *From the International Development Research Centre:*

Mr. Daniel Le Touzé, Senior Scientist, Health Sciences Division.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 28, 1989 respecting problems encountered in short-term care hospitals and institutions under the National Health Program in Canada.

Dr. Michael Murphy made a presentation and answered questions.

At 7:55 p.m., the sitting was suspended.

At 8:04 p.m., the sitting resumed.

Mr. Daniel Le Touzé made a statement and answered questions.

At 9:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

ledit budget à l'approbation du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et spéciaux	34 605 \$
Transport et communications	2 270
Autres dépenses	1 500
<b>TOTAL</b>	<b>38 375 \$</b>

À 10 h 38, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 18 heures.

#### SÉANCE DU SOIR

(25)

Le Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 16 h 08, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs David, Gigantès, Haidasz, Marsden et Spivak. (5)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Cochrane. (1)

*Présents:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité; Mary Colbran-Smith, attachée de recherche du Comité.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Témoins:*

#### *Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:*

M. Michael Murphy, sous-ministre adjoint, secrétaire, Étude de l'évolution démographique et son incidence sur la politique économique et sociale;

M<sup>me</sup> Krystyna Rudko, directrice, Relations externes, Étude de l'évolution démographique et son incidence sur la politique économique et sociale.

#### *Du Centre de recherches pour le développement international:*

M. Daniel Le Touzé, scientifique principal, Division des sciences de la santé.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 28 juin 1989, le Comité poursuit son étude des problèmes des hôpitaux et établissements de soins de courte durée, dans le cadre du Programme national de santé au Canada.

M. Michael Murphy fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 19 h 55, la séance est suspendue.

À 20 h 04, la séance reprend.

M. Daniel Le Touzé fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 21 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du Comité*

Jean Michel Roy

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, January 30, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, met this day at 9.30 a.m. to consider the accessibility to acute care hospital services.

**Senator Lorna Marsden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** This is the 24th meeting of the Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology considering accessibility to acute care hospital services.

We are happy to have as our witnesses this morning representatives of the Canadian Nurses' Association.

Dr. Judith Ritchie is President of the Canadian Nurses' Association for the 1989-90 period. Dr. Ritchie has a Master's degree and a Ph.D. in nursing from the University of Pittsburgh. She is a professor at the School of Nursing of Dalhousie University and Director of Nursing Research at the Isaac Walton Killam Children's Hospital. She has served on several CNA committees and has been a member of the CNA Board of Directors.

Ms. Judith Oulton is the Executive Director of the Canadian Nurses' Association. She was appointed in February of 1989. She is secretary-treasurer of both the Canadian Nurses' Foundation and the Canadian Nurses' Protective Society. She has her Bachelor of Nursing and Master's of Education from the University of New Brunswick. Ms. Oulton's most recent position was Director of Strategic Planning for the Department of Health and Community Services of the Province of New Brunswick.

Michel Simard is the Public and Government Relations Manager of the CNA.

The Canadian Nurses' Association is a federation of ten provincial and territorial professional nursing associations with 140,000 members. It represents Canadian nursing at the national level. The association promotes high standards of nursing practice, education, research and administration in order to achieve a high quality of nursing for Canadians.

We are happy to welcome you here this morning. We have received your brief. My understanding is that you will speak to your brief before we begin questions.

**Dr. Judith Ritchie, President, Canadian Nurses' Association:** I would like to say that we are a federation of 11 provincial and territorial associations. We made a presentation to this committee approximately 18 or 19 months ago. It is a pleasure to be here again. When we were here a year and a half ago we brought forward our concerns about accessibility, particularly in relation to the need to expand extended health service definitions for purpose of insured services, to expand access points to the health system beyond the currently medi-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 30 janvier 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la question de l'accessibilité aux services hospitaliers de soins de courte durée.

**Le sénateur Lorna Marsden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous entamons aujourd'hui la vingt-quatrième séance sur la question de l'accessibilité aux services hospitaliers de soins de courte durée.

Nous sommes heureux de recevoir comme témoins ce matin des représentants de l'Association des infirmières et infirmiers du Canada.

M<sup>me</sup> Judith Ritchie est présidente de l'Association infirmières et infirmiers du Canada en 1989-1990. M<sup>me</sup> Ritchie a une maîtrise et un doctorat en sciences infirmières, de l'Université de Pittsburgh. Elle enseigne à l'école de sciences infirmières de l'Université Dalhousie et elle est directrice de la recherche en soins infirmiers à l'hôpital pour enfants Isaac Walton Killam. Elle est aussi membre de plusieurs comités de l'Association et membre de son conseil d'administration.

M<sup>me</sup> Judith Oulton est directrice exécutive de l'Association des infirmières et infirmiers du Canada depuis février 1989. Elle est secrétaire-trésorière de la Fondation des infirmières et infirmiers du Canada et de la Société de protection des infirmières et infirmiers du Canada. Elle a un baccalauréat en sciences infirmières et une maîtrise en pédagogie de l'Université du Nouveau-Brunswick. Avant d'occuper ce poste, M<sup>me</sup> Oulton était directrice de la planification stratégique au ministère de la Santé et des Services communautaires de la province du Nouveau-Brunswick.

M. Michel Simard est chef des relations publiques et gouvernementales à l'Association des infirmières et infirmiers du Canada.

L'Association des infirmières et infirmiers du Canada regroupe les dix associations professionnelles d'infirmières et d'infirmiers des provinces et des territoires, soit 140 000 membres et elles représentent les infirmières et infirmiers du Canada à l'échelle nationale. Elle préconise l'excellence dans l'exercice du nursing, la formation, la recherche et l'administration en ce domaine pour que les soins infirmiers assurés aux Canadiens soient de grande qualité.

Nous sommes heureux de vous accueillir ici ce matin. Nous avons reçu votre mémoire. Je crois comprendre que vous parlerez de votre mémoire avant de répondre à nos questions.

**Mme Judith Ritchie, présidente de l'Association des infirmières et infirmiers du Canada:** J'aimerais préciser que nous regroupons 11 associations provinciales et territoriales. Nous avons présenté un exposé à votre comité il y a quelque 18 ou 19 mois. Nous sommes très heureux de comparaître de nouveau devant vous. Il y a un an et demi, nous avons exprimé nos préoccupations au sujet de l'accessibilité et surtout du besoin d'élargir les définitions des services complémentaires de santé aux fins de l'assurance, d'étendre l'accès au système de santé à



*[Text]*

cally-oriented ones, and the need to reorganize and reallocate health care resources.

It is a great pleasure to be here to again discuss access to health care, this time from the view of accessibility to the illness care system and acute care hospitals in particular.

In the interest of providing as much time as possible for discussion, my plan is to give a brief overview of our submission.

The Canadian Nurses' Association views hospital care as an important component of the system and sees resource utilization as the critical element in ensuring universal access to that care. We believe that continuing access to illness services, together with access to health services, is appropriate if actions are taken.

The demand for illness care continues despite some 16 years of trying to move the focus toward health and health care. As you know, the illness institutional bias remains. In fact, demands upon the illness system have grown consistently for a variety of reasons. There is an expanding volume of care required by our aging population. As life expectancy increases, complexity of care for multi-problem older adults increases as well. Additionally, advances in technology and treatment of illnesses have increased the number of Canadians with chronic illness in all age groups.

We find a higher proportion of the hospitalized population have significantly more complex care needs because they have multiple diagnoses, they have ensuing physical, social and psychological problems, and they have a need for multiple therapies. As a result, we find hospitals filled with patients who are very ill and who require complex care of an intense nature.

We are entering the 1990s with a situation which includes: A growing percentage of elderly persons with limited options for out-of-hospital care; a decrease in transfer payments in the next five years; a proposed Goods and Services Tax that favours traditional approaches to health care; a public with high service expectations; and a system that we believe is ill prepared to accept limited funding or to analyze and deal with utilization issues. This scenario and some of the solutions proposed disturb us, particularly those that favour increased transfer payments and the imposition of user fees.

The Canadian Nurses' Association believes there should be no denial of access caused by poor utilization or the introduction of user fees as a pre-requisite to care.

Attention to current problems within hospitals, including the ways that people and technology are used, and the development of alternatives to hospital care, is necessary. There needs to be a broad service approach to utilization management and scrutiny of the practice of all disciplines. A multi-disciplinary approach to utilization is critical.

*[Traduction]*

d'autres services que les services médicaux, de réorganiser et de réaffecter les ressources en soins de santé.

Nous sommes très heureux d'être ici pour discuter de nouveau de l'accès aux soins de santé, cette fois du point de vue de l'accessibilité des malades au système de soins et plus particulièrement de soins de courte durée.

Pour laisser le plus de temps possible à la discussion, je donnerai un très bref aperçu de notre mémoire.

L'Association des infirmières et infirmiers du Canada estime que les soins hospitaliers constituent un élément important du système et que l'utilisation des ressources est un élément déterminant pour l'université des soins de santé. Nous croyons qu'il est raisonnable de continuer d'assurer l'accès des malades et des autres bénéficiaires aux services de santé si des mesures sont prises.

Depuis les quelques 16 ans qu'on essaie de mettre l'accent sur la prévention et la santé, le nombre de malades n'a pas diminué. Comme vous le savez, on entretient encore des préjugés en faveur des hôpitaux. Même que la demande en soins hospitaliers augmente de façon constante pour différentes raisons. Le volume des soins dont notre population vieillissante a besoin grossit. De plus, à mesure que l'espérance de vie augmente, la complexité des soins aux adultes âgés à problèmes multiples augmente elle aussi. En outre, en raison des progrès technologiques et des progrès dans le traitement des maladies, le nombre de Canadiens, de tous les groupes d'âge, souffrant de maladie chronique s'est accru.

Nous constatons qu'une proportion plus grande de malades hospitalisés a besoin de soins beaucoup plus complexes en raison des nombreux diagnostics effectués, des problèmes physiques, sociaux et psychologiques subis et des nombreuses thérapies nécessaires. C'est pourquoi les hôpitaux sont remplis de patients très malades qui ont besoin de soins complexes et suivis.

Au début des années 90, la situation est la suivante: un pourcentage sans cesse croissant de personnes âgées qui n'ont pas beaucoup de possibilités de se faire soigner à l'extérieur de l'hôpital; la réduction des paiements de transfert au cours des cinq prochaines années; un projet de taxe sur les biens et services qui favorise les soins traditionnels; les attentes très élevées de la population en matière de services; et un système qui, selon nous, n'est pas prêt à subir des compressions financières ou à faire analyser et à examiner les questions d'utilisation. Ce scénario et quelques-unes des solutions proposées nous inquiètent, surtout celles qui favorisent l'augmentation des paiements de transfert et l'imposition d'un ticket modérateur.

L'Association des infirmières et infirmiers du Canada croit qu'il ne faudra en aucune façon refuser l'accès aux soins en raison de la piètre utilisation des services ou encore demander des frais modérateurs pour avoir droit aux soins de santé.

Il faut examiner les problèmes que connaissent les hôpitaux actuellement, y compris l'utilisation des ressources et de la technologie, et élaborer des solutions de rechange aux soins hospitaliers. Il faut adopter une approche générale pour la gestion de l'utilisation des services et l'examen de toutes les disciplines. L'approche multi-disciplinaire pour l'utilisation est cruciale.



## [Text]

More attention needs to be focussed on nursing utilization from the perspective of the effectiveness of nursing practices, the appropriate mix of personnel, and the nurse as an access point to the system.

Further, it concerns us that there are limited incentives for hospital boards, for physicians, for nurse managers or for other decision-makers to manage any differently because funding is totally tied to the volume of work performed.

It is important that we make important decisions around the kind of illness care that is required and the network of hospital and community services that are needed. We need to consider the way acute care beds are being utilized, and programs that can result in shorter hospital stays or prevent hospitalization entirely also need to be considered.

There is evidence—and you have heard some such evidence at this committee—from the Extra-Mural Hospital and the Greater Victoria Hospital Society regarding innovative, alternative programs. There is also evidence that cost-effective alternate nursing systems in hospitals and in community settings have significant impact on decreasing hospital use.

I want to draw your attention particularly to the recently announced Newfoundland project in primary health care nursing. The project is organized as a pilot study for new and innovative ways to deliver community health services of high quality in a cost-effective approach. The purpose of the project is to demonstrate that a measurable improvement in health status of communities in Newfoundland can be effected through provision of primary health care services managed and largely provided by nurses. Evaluation of the project will determine the impact of community health nurses on disease prevention and health promotion in communities in Newfoundland.

The primary health care nursing project is being undertaken by the Association of Registered Nurses of Newfoundland in collaboration with the Danish Nurses Organization. One anticipated outcome is a prototype primary health care nursing service that can be used in countries throughout the world.

Madam Chairman, an emphasis on health promotion, assessment and use of technology and appropriate human resource planning is needed. We were very pleased that consideration of technology formed a part of this Senate committee's terms of reference. This is a subject with which the health care community and the public grapple and will continue to do so in the next decade.

From our perspective it is important that we understand the many technologies that, in fact, promote health, prevent disease, permit self-care or allow informal as opposed to professional care. Other technologies, however, are too often an extremely expensive approach to serving the needs of the very few.

We believe that we must deal with the cost and efficacy of technology and with the social and ethical issues inherent in medical technological advance. There must, in our opinion, be a balance between prolonging life at any cost and the quality of life which is being prolonged. Decisions such as these

## [Traduction]

Il faut s'intéresser davantage à l'utilisation des ressources infirmières en fonction du rendement des soins infirmiers de la composition des équipes et du principe selon lequel l'infirmière est le point d'accès au système.

Nous sommes aussi préoccupés par le fait que les conseils d'administration des hôpitaux, les médecins, les infirmières-chefs et les autres décideurs ont peu d'incitatifs pour gérer autrement parce que les fonds sont entièrement liés au volume de travail accompli.

Il est important que nous prenions de grandes décisions au sujet des soins qui sont requis ainsi que du réseau de services hospitaliers et communautaires dont nous avons besoin. Il nous faut examiner l'utilisation des lits réservés aux soins de courte durée et les programmes qui pourraient permettre d'écourter les séjours à l'hôpital ou même d'éliminer l'hospitalisation.

Il existe des programmes innovateurs et nouveaux, dont votre comité en a entendu parler, par l'hôpital Extra-Muros et la Greater Victoria Hospital Society. Il est aussi prouvé que des systèmes infirmiers de rechange rentables dans les hôpitaux et la communauté réussissent, de façon importante à faire diminuer la fréquentation des hôpitaux.

Je veux attirer à votre attention sur le projet de soins infirmiers de premier recours qui vient d'être annoncé à Terre-Neuve. Il s'agit d'un projet-pilote conçu pour élaborer des moyens nouveaux et innovateurs de dispenser d'une façon qui soit rentable des services de santé de grande qualité vise à montrer qu'on peut améliorer de façon mesurable l'état de santé dans les localités de Terre-Neuve en dispensant des soins de premier recours gérés et assurés par les infirmières. L'évaluation du projet déterminera l'incidence des infirmières en santé communautaire sur la prévention des maladies et la promotion de la santé dans les localités de Terre-Neuve.

Le projet est organisé par l'Association des infirmières professionnelles de la province de Terre-Neuve en collaboration avec l'Organisation des infirmières danoises. On vise entre autres par ce projet à élaborer le prototype d'un service de soins infirmiers de premier recours qui pourrait être implanté dans tous les pays du monde.

Madame le président, il faut mettre l'accent sur la promotion de la santé, l'évaluation et l'utilisation de la technologie et la planification des ressources humaines. Nous avons été très heureux d'apprendre que la technologie figurait dans le mandat de votre comité sénatorial. C'est une question sur laquelle le milieu des soins de santé et le public se penche et se penchera au cours des dix prochaines années.

À notre avis, il faut comprendre que beaucoup de technologies qui favorisent la santé offrent aussi des moyens de prévenir la maladie, de se soigner soi-même et de prévenir les soins par l'information. Par ailleurs, d'autres technologies, trop souvent extrêmement coûteuses, ne répondent qu'aux besoins d'une minorité.

Nous sommes d'avis qu'il faut examiner le problème du coût et de l'utilité de la technologie ainsi que les questions sociales et éthiques inhérentes aux progrès technologiques de la médecine. Selon nous, il faut trouver l'équilibre entre le fait de prolonger la vie à tout prix et la qualité de la vie qui est prolongée.

[Text]

require open debate and public participation in establishing health system priorities and in fostering healthy public policy.

In our view, attention must also be paid to appropriate continuing education for professionals to utilize the technology, to multi-disciplinary approaches to technology assessments, and to the roles of all of the players in such an assessment.

Human health resource issues continue to be a major focus for the planners, providers and recipients of care. Nursing resource issues recently have been the focus of much attention and have been discussed largely within the context of a shortage. In our view, the Canadian health care system is experiencing a pseudo-shortage—that is, there are nurses who are unwilling to work in the conditions that are provided. Real shortages exist not as shortages of supply but as shortages due to demand. That demand has increased manyfold over the past 20 years and will continue to increase in the immediate future. Attention must be paid to adequate planning, to utilization practices, and to the potential ways in which care can be delivered in the future.

The problem of inadequate resource planning has been an issue for us for well over a decade. Despite many studies, little action has resulted and today we again face the same problems and the same solutions. It is key that human resource planning be implemented now. Moneys need to be available for evaluative research, for building predictive models, for addressing utilization of personnel, both practices of personnel and the mix of personnel.

More than two dozen studies over the past two to three years show that work-life issues are creating dissatisfaction and are demoralizing nurses. Affirmative action and nursing resource issues, including work-life concerns, needs to begin now.

Madam Chairman, in our opinion, access to acute hospital care is part of health and illnesses services, and preservation of the principles of the Canada Health Act are achievable goals for Canada. We believe the solutions lie not in user fees and transfer of more dollars, but in effective utilization of all of our resources. This means that we must look at how resources are being used and how they might be used. It means looking at what hospitals are being used for now and how we might use them differently, how personnel are being used and how they might function differently, and it means attention must be placed on effective planning, on the assessment and appropriate use of technology, and on the issues which create dissatisfaction in the work environment.

We look forward to working together to resolve these issues, and we welcome this opportunity to discuss the nursing perspective.

**The Chairman:** Senator David, would you like to begin the questioning?

[Traduction]

Ces décisions exigent la tenue d'un débat public, la participation de la population dans l'établissement des priorités du système de santé et la promotion d'une politique officielle en la matière.

Il faut aussi se pencher sur le problème de la formation continue des professionnels de la santé, en ce qui touche l'utilisation de la technologie, le problème des approches multi-disciplinaires pour l'évaluation de la technologie et celui des rôles de tous les intervenants dans cette évaluation.

Les ressources humaines dans le domaine de la santé continuent d'être au centre des préoccupations des planificateurs, des fournisseurs et des bénéficiaires de soins de santé. Récemment, la question de la pénurie des infirmières et infirmiers a attiré beaucoup l'attention et a été longtemps discutée. Selon nous, la pénurie est fictive et attribuable au fait que les infirmières et infirmiers refusent de travailler dans les conditions actuelles. Les pénuries ne sont pas attribuables à l'offre, mais à la demande. En effet la demande en soins de santé a considérablement augmenté depuis 20 ans et elle doit encore augmenter dans un proche avenir. Il faut chercher à bien planifier et utiliser les services et à trouver d'autres modes de soins pour l'avenir.

La mauvaise planification des ressources nous préoccupent depuis plus de 10 ans. Même s'il y a eu beaucoup d'études, peu de mesures ont été prises et nous nous retrouvons aujourd'hui avec les mêmes problèmes et les mêmes solutions. Il est essentiel de commencer à planifier les ressources humaines dès maintenant. Il faut trouver des fonds pour la recherche évaluative, l'établissement de modèles prospectifs et l'étude de l'utilisation du personnel, c'est-à-dire l'exécution des services et la composition des équipes.

Plus d'une vingtaine d'études effectuées au cours des deux ou trois dernières années montrent que les conditions de travail mécontentent et démoralisent les infirmières et infirmiers. Il faut prendre dès maintenant des mesures d'action positive en ce qui concerne les ressources infirmières, y compris les conditions de travail.

Madame le président, nous croyons que l'accès aux soins de courte durée dans les hôpitaux est un élément des services de soins de santé et qu'il est possible de préserver les principes de la Loi canadienne sur la santé au Canada. Les solutions ne résident pas dans un ticket modérateur ou le transfert de fonds supplémentaires, mais dans l'utilisation efficace de toutes nos ressources. Il faut examiner comment les ressources sont utilisées actuellement et comment elles devraient l'être. Il faut s'interroger sur la façon dont les hôpitaux sont utilisés actuellement et sur la façon dont ils devraient l'être, sur la façon dont le personnel est utilisé et comment on pourrait l'utiliser autrement et il faut chercher à bien planifier, évaluer et utiliser la technologie et aussi à régler les problèmes qui sont la cause du mécontentement au travail.

Nous sommes impatients de collaborer à résoudre les problèmes et nous sommes heureux de pouvoir discuter de la question du point de vue des infirmières et infirmiers.

**Le président:** Sénateur David, voulez-vous commencer à poser les questions?



[Text]

**Senator David:** With pleasure, Madam Chairman. It was a great pleasure to read this remarkable summary of the health care and nursing system in Canada.

I should like to concentrate on the problem of nursing resources. On page 16 of your brief you have summarized the problems that nurses face at the present time. You speak of inadequate staffing, of many non-nursing duties, et cetera.

There are many questions I would like to ask these witnesses on this very aspect. Is there mobility of nurses between provinces or are there obstacles for a nurse who would like to move, for example, from Ontario to Quebec or from Quebec to British Columbia?

In the acute care hospitals the administration and unions are partners. You have mentioned a lack of motivation because it may take years for a nurse to go from one step to another. In the Province of Quebec—and I would like to know if this applies elsewhere in Canada—a nurse who has recently graduated usually has to spend from five to eight years on night shift before she can foresee something that would be workable either during the evening or the day. It is my feeling that that is quite incompatible with a young lady's lifestyle.

In the old days nursing was in the top five professional aspirations for a young woman. I am told that it is now 75 or 80 down the list. This may be one of the reasons for the shortage that we see. Your statistics look very good. However, the reality is that the nursing population has increased. The needs are there but they are not being adequately fulfilled at the present time. When you say that the problem will become acute, I have the impression that it is already acute.

Do you propose a solution for those issues, and what part can the federal government play?

**Dr. Ritchie:** I have no doubt that your perception would be that the problem is acute, because I understand that you are from Hôpital Notre-Dame.

**Senator David:** No, from the Montreal Heart Institute.

**Dr. Ritchie:** Indeed, the problem is more acute in Montreal than in other centres. According to the current demands there are major pockets of extreme difficulty in staffing in Toronto, Vancouver, northern Ontario, and places with critical care specialty units such as the Heart Institute. Those kinds of settings tend to have a bigger problem. Other places, such as Nova Scotia, have a surplus of nurses. So it is uneven across the country.

The problem in Quebec is different from many of the other provinces, partly because of some mobility issues in terms of registration. There is reciprocal registration across the country; that is, all Canadian graduates write the same national examination. They are registered in the province they have been educated in and they can then move from one province to another provided they meet each province's requirements. One of the requirements in Quebec is being able to speak French. That

[Traduction]

**Le sénateur David:** Avec plaisir, madame le président. J'ai lu avec beaucoup de plaisir votre excellent résumé du système de soins et de santé et de soins infirmiers au Canada.

Je voudrais m'arrêter au problème des ressources infirmières. À la page 16 de votre mémoire, vous résumez les problèmes auxquels les infirmières et infirmiers font face à l'heure actuelle. Vous parlez des problèmes de dotation, des nombreuses tâches qui n'ont rien à voir avec votre travail, etc.

J'ai beaucoup de questions à poser aux témoins sur ce sujet. Les infirmières et infirmiers peuvent-ils passer d'une province à l'autre ou leur est-il difficile de déménager, par exemple, de l'Ontario au Québec ou du Québec en Colombie-Britannique?

Dans les hôpitaux de soins de courte durée, l'administration et les syndicats collaborent. Vous avez parlé d'un manque de motivation parce que les infirmières et infirmiers doivent patienter des années pour passer d'un niveau à un autre. Au Québec, et j'aimerais savoir s'il en est aussi ainsi ailleurs au Canada, une infirmière fraîchement diplômée doit travailler de nuit pendant 5 ou 8 ans avant de pouvoir envisager de travailler le soir ou le jour. À mon avis, ces heures de travail s'adaptent mal au mode de vie des jeunes femmes.

Autrefois, le métier d'infirmière figurait parmi les cinq premiers métiers auxquels une femme aspirait. On me dit qu'il se classe aujourd'hui 75<sup>e</sup> ou 80<sup>e</sup> sur la liste des ambitions professionnelles des femmes. C'est peut-être une des raisons de la pénurie que nous connaissons. Vos statistiques sont très impressionnantes. Cependant, il reste que le nombre d'infirmières et d'infirmiers a augmenté. Les besoins existent, mais on y répond mal à l'heure actuelle. Quand vous dites que le problème s'aggraverait, j'ai l'impression qu'il est déjà alarmant.

Avez-vous une solution à proposer et que peut faire le gouvernement fédéral à ce sujet?

**Mme Ritchie:** Je ne doute pas que vous trouviez le problème alarmant si vous venez de l'hôpital Notre-Dame.

**Le sénateur David:** Je viens plutôt de l'Institut de cardiologie de Montréal.

**Mme Ritchie:** Il est certain que le problème est plus grave à Montréal qu'ailleurs. Selon les demandes actuelles, il y a beaucoup d'endroits où les problèmes de dotation sont graves, à Toronto, à Vancouver, dans le nord de l'Ontario et dans d'autres endroits dotés de services spécialisés en soins critiques comme l'Institut de cardiologie. Ces services ont tendance à éprouver de plus gros problèmes. En revanche, ailleurs, comme en Nouvelle-Écosse, il y a un surplus d'infirmières et d'infirmiers. La situation est donc inégale d'un endroit à l'autre du pays.

Au Québec, le problème n'est pas le même que dans la plupart des autres provinces en partie à cause des problèmes de mobilité attribuables aux normes d'autorisation. Il y a une entente réciproque partout au pays au sujet de l'autorisation des infirmières et infirmiers; c'est-à-dire que tous les diplômés au Canada subissent le même examen partout au pays. Ils reçoivent l'autorisation de la province où ils ont suivi leur cours et ils peuvent se déplacer d'une province à l'autre s'ils répon-

*[Text]*

limits the importability to some extent, depending on people's facility to learn a language.

Quebec faces two other problems in importing nurses. Their salaries are among the lowest in the country, if not the lowest. It is hard to compare salaries province to province because it depends on which way you count the numbers. Some provinces have the lowest starting salaries and others have the lowest maximum salaries. Some provinces have a much narrower range between those two. There are different kinds of rates of reimbursement for weekend work and night work and that sort of thing. It is a very difficult thing to get a handle on. However, Quebec generally is agreed to be among the lowest—perhaps excluding New Brunswick or P.E.I., but it is down there at the bottom of the list.

In addition, Quebec does face the problem that you have described so precisely, which is that the new graduate spends many years working nights, especially in the francophone hospitals. That varies across the Province of Quebec, but is most noticeable in the francophone hospitals. That happens to be the way the union and administration in those hospitals work out the understanding. It is not actually part of the contractual agreement, and it certainly is not something that other hospitals emulate. You do not see that across the country.

There are several issues of working conditions, in addition to the difficulty with language, that creates a mobility problem in terms of getting into the Province of Quebec.

There is no doubt that working conditions are the major factors in whether or not people are willing to work in acute care hospitals and for how long they are willing to work and can survive. That is a very complex and multi-faceted issue. Compensation is always one of the issues that comes up in the top five reasons why nurses are feeling dissatisfied. They need to be paid more if they are going to have the kind of responsibility and make the kind of decisions that nurses are required to make as part of their work.

Participation in decision-making, and having a sense of being able to have some control over the nature of the work, is another major factor. In most hospitals—and some are beginning to change—nursing staff have very little input into decision-making. Decisions are made either by top administration committees or by medical advisory committees that impact directly on the nature of the nurse's work and the amount of work she has to do. Yet very few nurses have been involved in trying to influence that decision. Therefore, involvement in financial and policy decisions that will affect care at all levels is another major issue.

Flexibility in work patterns is another major issue. Typically, hospitals have been unwilling to employ part-time staff. Yet most of the nursing work force comprise those who are married and have young families. It is still a women's profession; 98 per cent of our members are women. All of the issues

*[Traduction]*

dent aux exigences de chacune d'elles. Au Québec, il faut parler français, et cette exigence nuit à la mobilité et nécessite une certaine aptitude pour l'apprentissage des langues.

Le Québec a du mal à recruter des infirmières d'ailleurs pour deux autres raisons. Les salaires qui sont offerts sont parmi les plus bas au pays, sinon les plus bas. Il est difficile de comparer les salaires d'une province à l'autre; tout dépend de la façon dont on examine les chiffres. Dans certaines provinces le salaire de départ est le plus bas et dans d'autres c'est le salaire maximal qui est le plus bas. Dans d'autres provinces, l'écart entre les deux est très étroit. Les taux de rémunération pour le travail effectué la nuit ou le soir est aussi différent d'une province à l'autre. Il est donc très difficile de se situer à ce sujet. Cependant, en général, on convient que le Québec offre un des salaires les plus bas, à l'exception peut-être du Nouveau-Brunswick ou de l'Île-du-Prince-Édouard, mais il est loin sur la liste.

En outre, il y a au Québec un autre problème que vous avez bien expliqué et c'est le fait que les nouveaux diplômés doivent travailler la nuit pendant des années, surtout dans les hôpitaux francophones. La situation n'est pas la même partout dans la province, mais c'est plus évident dans les hôpitaux francophones. C'est ainsi que le syndicat et l'administration se sont officiellement entendus. Ces conditions ne font pas vraiment partie de la convention collective et les autres hôpitaux n'ont pas l'intention de suivre leur exemple. La situation n'est pas la même ailleurs au pays.

En plus du problème de langue, il y a d'autres conditions de travail qui nuisent à la mobilité au Québec.

Il est certain que les conditions de travail comptent pour beaucoup pour les infirmières et infirmiers qui ont à choisir d'aller travailler dans un hôpital de soins de courte durée et à décider combien de temps ils y resteront. C'est une question complexe, aux aspects multiples. La rémunération figure toujours au nombre des cinq premières raisons pour lesquelles les infirmières et infirmiers sont mécontents. Il faut leur donner de meilleurs salaires pour les responsabilités qu'ils assument et les décisions qu'ils ont à prendre dans l'exercice de leurs fonctions.

Un autre facteur important est la participation aux décisions et le sentiment de contrôle sur la nature du travail accompli. Dans la plupart des hôpitaux—mais la situation commence à évoluer—le personnel infirmier participe bien peu aux prises de décisions. Les décisions sont prises par les comités de la haute direction ou par les comités consultatifs médicaux qui ont une influence directe sur la nature et la quantité du travail accompli par les infirmières et infirmiers. Pourtant bien peu d'infirmières et d'infirmiers essaient d'influencer la situation. On peut donc dire que la participation aux décisions financières et d'orientation qui ont une influence sur tous les genres de soins est un autre problème important.

La souplesse dans les heures de travail en est un autre. Habituellement, les hôpitaux refusent d'embaucher des employés à temps partiel. Pourtant la majorité du personnel infirmier est marié et a de jeunes enfants. Le métier d'infirmière reste encore un métier féminin puisqu'à 98 p. 100, le



*[Text]*

that go along with any other category of women working in today's world face those nurses as well. They are faced with dilemmas in terms of being able to balance part-time versus full-time employment. A few hospitals across the country are beginning to allow much more flexibility, but that is the exception rather than the rule.

Access to education is another major issue. One area of concern is the continuing education on an on-going basis on the units; that is, getting appropriate in-service education so that people can maintain their skills and knowledge base as practice changes, because medical, scientific and nursing advances are running apace and it is hard to keep up. If you have no educational opportunities on the kinds of schedules and workloads that nurses are carrying, it is very difficult to keep that up on your own.

Another area of concern is the access to continuing education of a degree nature. Nurses across the country are clamouring to gain access to a university education. There are insufficient seats, but there is also insufficient flexibility by employers in providing the means by which nurses could get off work to have access to those courses.

Another issue is the type of work nurses are actually doing. As I talk to nurses across the country, I hear most commonly about their inability to feel satisfied when they leave work with the care they are giving. Every day, or virtually every day, they are leaving work feeling that they have not had time to give the care they know is required. That is a constant demoralizing feature. If you never feel good about the level of care you have been able to provide, you can only tolerate that for so long. One of the reasons why some nurses choose to work part-time is they cannot tolerate that level of frustration on a full-time basis.

Insufficient care is being given because nurses end up doing a lot of things that are not nursing but that housekeeping refuses to do, or there are insufficient housekeeping people, or there are insufficient support staff to answer the phone or do the running, or whatever. In order to get the services to the patient in a timely fashion, the nurses end up doing things themselves.

The other part of that is what we call the "nurse-ella" syndrome. After a certain hour a nurse can suddenly do all sorts of things that she cannot do before those hours. The demarcation line is when the people who normally do those things go home and refuse to work or are not scheduled to work those shifts. Many hospitals still have nurses being pharmacists in the evenings. They have to go to the dispensary and get the drugs out. There are many examples that I could give you of those kinds of things, but it is quite akin to Cinderella. Suddenly at a certain hour, or because of certain geographic situations nurses can do things that they cannot do in a metro area.

The issue of opportunity for promotion and advance is one of the key factors that young women today are looking at as they look at other possibilities of careers. If they cannot advance in salary or in rank, then they have to look at what they are doing in the nursing profession when their colleagues in other disci-

*[Traduction]*

personnel infirmier est composé de femmes. Les infirmières éprouvent toutes les mêmes problèmes que les autres femmes sur le marché du travail. Elles sont aux prises avec le dilemme du travail à temps partiel et du travail à temps plein. Un petit nombre d'hôpitaux au pays commencent à assouplir les règles, mais c'est l'exception.

L'accès à la formation est un autre problème important. On se préoccupe de la formation continue, c'est-à-dire la formation sur place permettant au personnel infirmier de se tenir à jour au fur et à mesure que les méthodes évoluent en raison des progrès rapides dans les domaines de la médecine, des sciences et des sciences infirmières. Il est très difficile pour les infirmières et infirmiers d'assurer leur formation eux-mêmes si l'on ne leur offrent pas des possibilités qui tiennent compte de leur horaire et de leur charge de travail.

L'accès à la formation continue en vue de l'obtention d'un diplôme est un autre sujet de préoccupation. Les infirmières et infirmiers de tout le pays revendiquent l'accès à une formation universitaire. Il n'y a pas assez de places dans les universités, mais aussi les employeurs n'offrent pas aux infirmières et infirmiers les moyens de s'absenter du travail pour suivre les cours nécessaires.

La nature du travail que les infirmières et infirmiers accomplissent pose aussi un problème. Très souvent, ils me disent que les soins donnés les laissent insatisfaits du travail accompli. En effet, tous les jours ou pratiquement tous les jours ils partent du travail avec le sentiment qu'ils n'ont pas donné tous les soins voulus. C'est démoralisant. L'insatisfaction au travail ne se tolère pas longtemps. Une des raisons pour lesquelles les infirmières et infirmiers choisissent de travailler à temps partiel, c'est pour éprouver moins de frustrations.

Les soins sont insuffisants parce que les infirmières finissent par accomplir d'autres tâches, à part les soins infirmiers, parce que les employés d'entretien refusent de les faire ou parce qu'il y a pénurie d'employés d'entretien ou pénurie d'employés de soutien pour répondre au téléphone ou faire les courses. Pour que les patients aient ces services au moment voulu, les infirmières et infirmiers finissent par les rendre eux-mêmes.

Il y a aussi le fait qu'après une certaine heure, une infirmière ou un infirmier peut tout à coup accomplir toutes sortes de tâches qu'il ne peut accomplir plus tôt. Ces tâches lui sont permises quand ceux qui les accomplissent habituellement rentrent chez-eux ou refusent de travailler ou ne travaillent pas durant ces heures. Dans beaucoup d'hôpitaux, il y a encore des infirmières et infirmiers qui se transforment en pharmacien le soir. Ce sont alors eux qui se procurent les médicaments. Je pourrais vous citer beaucoup d'exemples où, tout à coup, après une certaine heure ou à cause de la situation géographique de l'hôpital, des infirmiers et infirmières remplissent des tâches qu'elles ne rempliraient pas dans une région métropolitaine.

La question des perspectives d'avancement est un des principaux facteurs que les femmes prennent en considération quand elles envisagent leur avenir. Si elles ne peuvent obtenir de meilleurs salaires ou accéder à un niveau supérieur, elles doivent se demander ce que leur offre le métier d'infirmière quand leurs

[Text]

plines have room for advancement. One of the solutions to that is what we are calling a clinical promotion model, whereby people could be advanced through various levels indicative of increasing expertise and patient care. Traditionally in nursing, partly because of the historical trends of staffing hospitals, any promotion was away from patient care. Promotions were into teaching or into management or being an executive director of an association or into research, but you did not get a promotion, particularly a promotion with remunerative advantages, at the bedside. Those kinds of models also need to be looked at.

In terms of how nursing has changed, in terms of its attractiveness as a discipline to pursue, it used to be among the top five. You have to acknowledge that the choices, generally speaking, used to be teaching, nursing or getting married and having babies. The numbers have broadened rather considerably, but I think nursing is number 92 on the occupation list.

**Senator David:** That is not too encouraging.

**Dr. Ritchie:** That is a particular concern to us. Typically, candidates for nursing schools come from the female population, immediately out of high school. That particular population is dropping rather dramatically in our society.

**Senator David:** You have summarized very well the problems facing the future of nursing. Does your association have a panel or a national meeting to convince your provincial associations to adopt such a broad view of the problem? I would ask again: What role could the federal government play to obtain such a goal?

**Dr. Ritchie:** One of the priorities for the association in this two-year period has been to pay attention to those work-life issues. As part of that we have been meeting with the National Federation of Nurses' Unions and discussing some of these issues. We are involved jointly in a study with the Canadian Hospital Association to do an analysis of those 22 studies that have been done on nursing in the last two to three years.

The Canadian Nurses' Association and our provincial and territorial counterparts are trying to convince people to implement the recommendations from those studies. All of the provinces have been very active participants in the studies. Some of them in fact have generated the studies themselves.

The associations themselves have been advocating those broad kinds of recommendations. The capacity for the associations, however, to make the changes is limited because they are changes that have to be implemented by government policy or by the employers and the management in their management philosophies.

**The Chairman:** When you say government policy, are you referring to provincial government policy?

**Dr. Ritchie:** A large part of the solution has to be provincial because the provincial governments set the specific policies and are, in essence, the employers. Several provinces are taking initiatives and implementing fairly broad spectrum initiatives.

[Traduction]

collègues d'autres disciplines ont des perspectives d'avancement. Une solution à ce problème est ce qu'on appelle la promotion clinique, selon laquelle le personnel pourrait être promu en fonction de différents niveaux correspondant à une expérience plus grande ou à la prestation de soins accrus. Par le passé, en partie à cause des habitudes de dotation en personnel dans les hôpitaux, les promotions éloignaient le personnel infirmier des malades. On était promu à un poste dans l'enseignement ou dans la gestion ou comme directeur exécutif d'une association ou dans le secteur de la recherche, mais il n'y avait pas de promotion, surtout salariale, pour ceux qui soignaient les malades. C'est une situation à examiner.

Le métier d'infirmière a bien changé car il était, à une certaine époque, parmi les cinq métiers les plus populaires auprès des jeunes femmes. En général, les femmes s'orientaient alors vers l'enseignement ou les sciences infirmières ou encore elles choisissaient de se marier et d'avoir des enfants. Les choix se sont multipliés, mais je pense que le métier d'infirmière se classe au 92<sup>e</sup> rang des choix de carrière.

**Le sénateur David:** Ce n'est pas très encourageant.

**Mme Ritchie:** Cela nous préoccupe beaucoup. Par le passé, nous recrutons les étudiants des écoles de sciences infirmières parmi les finissantes du secondaire, mais il y en a de moins en moins, actuellement.

**Le sénateur David:** Vous avez très bien résumé l'avenir du métier d'infirmière et d'infirmier. Votre association a-t-elle créé un groupe de travail ou un groupe national pour convaincre vos associations provinciales d'envisager le problème dans son sens large? Je vous reposerai encore la question: quel rôle le gouvernement fédéral peut-il jouer dans ce domaine?

**Mme Ritchie:** Une des priorités de l'association au cours de ces deux années est la question des conditions de travail. Nous nous réunissons avec la Fédération nationale des syndicats d'infirmières et d'infirmiers pour discuter de ces questions. Nous participons à la tenue d'une étude avec l'Association des hôpitaux du Canada pour analyser les 22 études qui ont été effectuées sur les sciences infirmières au cours des deux ou trois dernières années.

L'Association des infirmières et infirmiers du Canada et nos associations provinciales et territoriales essaient de convaincre les intéressés de mettre en œuvre les recommandations formulées dans ces études. Toutes les provinces ont participé activement à ces études et certaines d'entre elles en ont même pris l'initiative.

Les associations préconisent l'adoption de ces recommandations générales, mais elles n'ont pas beaucoup de poids dans ce domaine parce que les mesures doivent être mises en œuvre par le biais de politiques gouvernementales ou par les employeurs et les cadres.

**Le président:** Quand vous parlez de politiques gouvernementales, parlez-vous de politiques provinciales?

**Mme Ritchie:** En grande partie oui, parce que ce sont les gouvernements provinciaux qui définissent les politiques et sont essentiellement les employeurs. Plusieurs provinces prennent des initiatives assez variées. L'Alberta et l'Ontario méritent



[Text]

Alberta and Ontario are probably two of the best examples of special projects around nursing.

From the federal level, there could be some federal initiatives around demonstration projects to determine that if these practices are implemented, can we turn some Canadian hospitals into what are called magnetic hospitals.

The other major area is resource planning because there is no planning going on that is of any consequence. We have spoken to representatives of Employment and Immigration Canada and to the Minister of Health regarding the need to develop federal programs that would look at ways of developing predictive models.

**Ms. Judith Oulton, Executive Director, Canadian Nurses' Association:** The federal government should set some examples in the human resource planning element, not only in predictive models but applicant pools and the characteristics of applicant pools, and what kind of information we have to give to the public-at-large so that we can draw on a larger number of potential applicants.

In the longer range there has to be more emphasis on impact analysis. When we talk about what nurses do and the nurse's role in decision-making, when a new piece of equipment comes into a facility or a certain number of new beds come into an area, no one has looked very clearly at the ramifications on nursing. When we add a CAT scan, we only think of the x-ray department; we do not realize that nursing will be impacted and that we will, in fact, have a whole new pattern of referral and patient therapies. More and more, we all have to sensitize the decision makers to the fact that they cannot look at a program in isolation, they have to look at the whole.

In the broader context—and this will be very important for nursing—we must consider what kind of leadership the federal government can give in terms of national health objectives and what kind of policy can be developed through the national level that impacts on the way services are delivered. In our brief we speak about a national health council made up of consumers, professionals and government representatives who will look at healthy public policy and national objectives so that all of us are planning together. When we do that, the spinoffs will impact on the way health services are delivered, in the way nurses need to be educated, and the number of nurses and professionals that will be needed. Those are important areas for the federal government to consider.

**Senator Kirby:** Having listened to you and many of the other witnesses who have appeared before this committee, it becomes clear that the role of the federal government is, at best, tenuous, aside from its role in areas such as resource planning models which it can clearly do. The ability of the federal government to actually affect the way health services are delivered and to deal with many of the problems you have described is really not very direct, because fundamentally it is provincial government policy.

That leads me to the two points in your brief. You have recommendations which essentially say that the federal gov-

[Traduction]

tent probablement d'être citées en exemple parce qu'elles ont mis en œuvre des projets spéciaux dans le domaine.

Quant au gouvernement fédéral, il pourrait mettre sur pied des projets-pilotes pour déterminer, avec la mise en œuvre des initiatives en question, si des hôpitaux canadiens peuvent servir d'exemple.

La planification des ressources est aussi un problème important parce qu'il ne se fait rien en ce sens. Nous avons indiqué à des représentants d'Emploi et Immigration Canada et au ministère de la Santé qu'il fallait mettre en œuvre des programmes fédéraux pour l'élaboration de modèles prévisionnels.

**Mme Judith Oulton, directrice exécutive, Association des infirmières et infirmiers du Canada:** Le gouvernement fédéral devrait donner l'exemple dans la planification des ressources humaines non seulement en élaborant des modèles prévisionnels mais aussi en constituant des banques de candidats avec leurs particularités et en les faisant connaître au grand public pour avoir le plus de candidats possible.

A plus long terme, il faut mettre l'accent sur l'analyse des répercussions. Au sujet des attributions des infirmières et infirmiers et de leur rôle dans les prises de décisions, personne ne s'interroge précisément sur l'incidence pour les soins infirmiers de l'installation d'un nouvel appareil ou de l'ajout d'un certain nombre de lits. Quand on installe un appareil d'examen tomodensitométrique, on ne songe qu'au service de radiologie sans penser que les nouvelles consultations et thérapies qu'il permettra d'offrir auront une incidence sur les soins infirmiers. De plus en plus, il faut tous sensibiliser les décideurs au fait qu'ils ne peuvent étudier un programme isolément, mais qu'ils doivent tenir compte de l'ensemble.

Dans un contexte plus large—et ce sera très important pour les soins infirmiers—il faut songer à l'initiative que le gouvernement fédéral doit prendre au sujet des objectifs nationaux en matière de santé et à la politique nationale qui peut être élaborée pour influencer la prestation des services. Dans notre mémoire, nous proposons un conseil national de la santé composé de consommateurs, de professionnels et de représentants gouvernementaux qui serait chargé d'examiner la politique officielle en matière de santé et les objectifs nationaux pour que la planification se fasse conjointement. Les réalisations du conseil se répercuteraient sur la prestation des services, sur la formation dont les infirmières et infirmiers ont besoin et sur le nombre d'infirmières, d'infirmiers et de professionnels de la santé nécessaire. Le gouvernement fédéral doit se pencher sur ces questions importantes.

**Le sénateur Kirby:** D'après ce que vous et beaucoup d'autres témoins ont déclaré devant le Comité, il est clair que le rôle du gouvernement fédéral est réduit si l'on exclut celui qu'il peut jouer dans la planification des ressources. Le gouvernement fédéral ne peut pas vraiment influencer la prestation des services ou s'occuper d'un bon nombre des problèmes que vous avez soulevés parce que, essentiellement, ces questions sont du ressort des provinces.

Cela m'amène à m'interroger sur deux points soulevés dans votre mémoire. Vous avez recommandé essentiellement que le

[Text]

ernment should support innovative forms of hospital management and different delivery systems, but fundamentally you mean that the federal government ought to support demonstration projects, the consequences of which hopefully will be worked out and picked up by the provinces. How do we actually do that? I ask that only because fundamentally the federal government does not run any hospitals and the money for health care is funnelled through the provinces. Is it your view that what the federal government ought to do essentially—as it did in the days of medicare, by jurisdiction—is to say that it will pay for certain projects provided they meet certain conditions?

We would like to do the sorts of things you are talking about, but I do not know how practically they could be done.

**Ms. Oulton:** I believe we have some good examples of how the federal government could do it. They could do it through either the NHRDP or some of the programs that health and welfare has set up such as the Seniors' Independence Fund where you have a block of contribution grants where provinces, jurisdictions or agencies could apply.

The idea will fall very favourably on provincial governments, because since 1987 I understand they have been hoping to have some kind of a national innovations fund that would, in fact, allow for access to one-time moneys to explore different models. One of the models that would interest us in particular is a model that has people as access points so we can consider what we can do differently and who can function differently.

I believe there are mechanisms that would lend themselves readily to that and the standards could easily be developed and determined by the federal government or through committees consisting of professionals and representatives from federal and provincial governments.

**Senator Kirby:** Every time a witness from one of the professional medical groups comes in I never cease to marvel at the nature of the guerrilla warfare which goes on among the various professional groups. As someone who is an ex-federal bureaucrat, it makes understanding the federal bureaucracy quite simple.

On the one hand, in your brief you are fairly optimistic that with the right kinds of demonstration projects, and other things, it should be possible to make the kinds of progress you are talking about, and yet, on the other hand, when I listened with some interest to your response to the questions by Senator David—like your comments to the effect that it is amazing what nurses can do once they get past quitting hour—I wonder if anyone has given any real thought to how you begin to deal with what really amounts to turf battles between a variety of entrenched bureaucracies in the health care system.

We listened to a fascinating brief last week from the head of the Greater Victoria Hospital where some very innovative things have been done. After listening to him, one was left with the impression that success in this area depends more on the personal leadership skills of the individuals running a particular hospital, or areas within hospitals, than it does on anything

[Traduction]

gouvernement fédéral favorise de nouveaux modes de gestion hospitalière et de nouveaux systèmes de prestation des services, mais, essentiellement, vous voulez que le gouvernement fédéral participe à des projets-pilotes qui pourraient, espérons-le, avoir du succès et être adoptés par les provinces. Comment peut-on faire cela? Je vous pose la question parce que le gouvernement fédéral n'exploite pas d'hôpital et que les fonds réservés aux soins de santé viennent des provinces. Voulez-vous dire que, comme au moment de l'assurance-maladie, le gouvernement fédéral doit financer certains projets dans la mesure où ils répondent à certaines conditions?

Nous voudrions bien prendre les initiatives dont vous parlez, mais nous ne savons pas, concrètement, comment les réaliser.

**Mme Oulton:** Nous pouvons vous donner des exemples de la façon dont le gouvernement fédéral pourrait agir. Il pourrait intervenir par le biais du Programme national de recherche et de développement en matière de santé ou encore par le biais de programmes mis en œuvre par Santé et Bien-être social comme le programme d'aide à l'autonomie des aînés dans le cadre duquel les provinces, les autorités ou les organismes peuvent demander des contributions.

Les gouvernements provinciaux seraient très heureux parce que depuis 1987 je crois comprendre qu'ils espèrent qu'un fonds national à l'innovation soit établi pour avoir accès à des fonds versés en une seule fois leur permettant d'explorer différents modèles. Un des modèles qui nous intéressent plus particulièrement est celui selon lequel des personnes-ressources sont les points d'accès au système, ce qui nous permettrait de déterminer comment nous pouvons fonctionner différemment.

Je crois qu'il y a des mécanismes qui se prêteraient bien à cela et les normes à ce sujet pourraient être élaborées par le gouvernement fédéral ou des comités composés de professionnels et de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux.

**Le sénateur Kirby:** Chaque fois qu'un professionnel de la santé vient témoigner je suis toujours étonné de constater la nature du conflit qui divise les différents groupes de professionnels. En tant qu'ancien fonctionnaire fédéral, je trouve l'administration fédérale beaucoup plus simple en comparaison.

D'un côté, dans votre mémoire, vous semblez croire avec assez d'optimisme qu'il sera possible de réaliser les progrès dont vous parlez, par le biais de projets-pilotes et d'autres mesures, et pourtant, d'un autre côté, quand je vous écoute répondre aux questions du Sénateur David, comme quand vous dites qu'il est étonnant de constater tout ce que les infirmières et infirmiers peuvent accomplir après certaines heures, j'aimerais savoir si l'on s'est demandé comment régler les conflits entre les différentes administrations très cloisonnées du système de soins de santé.

La semaine dernière, nous avons entendu un exposé remarquable prononcé par le chef du Greater Victoria Hospital où des mesures très innovatrices sont mises en œuvre. Après l'avoir entendu, on a l'impression que le succès en ce domaine dépend beaucoup plus de l'initiative des directeurs d'hôpital ou de services au sein d'un hôpital que de la politique officielle.



[Text]

public policy can deal with. When one sees the progress that can be made with very good leadership, one would love to find a way, as public policymakers, to design incentives that would encourage people to behave in the way we would like them to behave.

Any thoughts you have today on what those incentives ought to be would help us. Fundamentally that is all that the federal government can do. We can design carrots and, hopefully, when people go after those carrots they will do all of the things you have talked about. I cannot, for the life of me, figure out what the carrots ought to be.

**Dr. Ritchie:** There are many areas in which you could build incentives that could lead to more collaborative initiatives. There are turf battles and, to some extent, that is directly related to what happens as a result of particular practices resulting from government policies such as our fee-for-service system which is government policy.

**Senator Kirby:** That is probably unchangeable.

**Dr. Ritchie:** I would not be so sure. The Canadian Medical Association recently talked about alternative forms of payment. In areas such as community health centres and geriatrics we could make a difference. Geriatrics is an area where there is no great rush of people wanting to move in and protect turf. We could build programs around that area as demonstration projects to look at how we can build collaborative models which are more cost effective and how we can deliver a service to an increasing section of the population. It is certainly an area that people are concerned about, but we are not overwhelmed with practitioners in that area.

**Senator Kirby:** It is too new.

**Dr. Ritchie:** That is right. There are lots of people interested but not many are ensconced in the area. There is not an overabundance of people with turf to protect. That leaves lots of opportunity for government to set some policies and to establish some programs that would provide incentives. We could have demonstrations of how cost effective that would be.

We should not lose sight of the fact that there can be better utilization of, for example, nurses in acute care. I believe we could keep more people in acute care settings if we allowed them to officially make the decisions that they are, in fact, making. It is current policy that a nurse cannot make certain decisions. In fact, nurses make those decisions all the time and tell the clerk or the intern what to write. In fact, she sometimes has to convince the clerk or the intern and if she cannot do that, then she would go to someone like Dr. David and ask him to clear up the matter.

One of the major frustrations for nurses is that they are making decisions but they are not getting the credit for it. Why should they not be acknowledged as having made those decisions?

Some changes in policy in those directions would, in fact, make the work less frustrating.

[Traduction]

Quand on prend conscience des progrès qui peuvent être accomplis grâce à l'initiative, on aimerait bien, en tant que décideur, trouver des incitatifs qui encourageraient le personnel en place à se comporter comme on le voudrait.

Toutes vos idées au sujet de ces mesures incitatives pourraient nous aider. Essentiellement, c'est tout ce que le gouvernement peut faire. Nous pouvons établir des incitatifs en espérant que le personnel prendra les initiatives dont vous parlez pour les obtenir. Je n'ai pas la moindre idée du genre de mesures incitatives qu'on pourrait mettre en œuvre.

**Mme Ritchie:** Il y a bien des domaines où l'on peut inciter le personnel à prendre des initiatives. Les conflits qui existent sont attribuables dans une certaine mesure aux pratiques qui résultent de l'application des politiques gouvernementales comme la rémunération à l'acte, qui est une politique gouvernementale.

**Le sénateur Kirby:** C'est probablement une politique qu'on ne peut changer.

**Mme Ritchie:** Je n'en suis pas si sûre. L'Association médicale canadienne a récemment parlé d'autres formes de paiement. Dans les centres de santé communautaire et en gériatrie, on pourrait procéder autrement. La gériatrie n'est pas une chasse gardée. Nous pourrions élaborer dans ce domaine des projets-pilotes nous permettant de trouver des moyens plus utiles et plus rentables d'assurer un service à un secteur de la population de plus en plus important. C'est assurément un domaine qui intéresse la population, mais qui n'est pas très couru par les professionnels de la santé.

**Le sénateur Kirby:** C'est trop nouveau.

**Mme Ritchie:** C'est vrai. Il y a beaucoup de travailleurs de la santé intéressés par ce domaine, mais peu s'y sont constitué un fief. Il n'y a pas beaucoup d'intervenants et peu à défendre. Le gouvernement a donc toutes les possibilités d'élaborer des politiques et d'établir des programmes qui offriraient des incitatifs. Nous pourrions prouver jusqu'à quel point se serait rentable.

Nous ne devons pas perdre de vue qu'on pourrait mieux utiliser les infirmières et infirmiers qui assurent des soins de courte durée. Je crois que nous pourrions les inciter à rester aux soins de courte durée s'ils pouvaient officiellement prendre les décisions qu'ils prennent de toute façon. On sait bien qu'une infirmière ou un infirmier ne peut pas prendre certaines décisions. En fait, ils prennent couramment ces décisions et disent au commis ou à l'interne ce qu'il faut écrire. Ils doivent parfois convaincre le greffier ou l'interne et s'ils n'y parviennent pas, ils demandent alors à quelqu'un comme le Dr David d'élucider la question.

Ce qui déçoit beaucoup les infirmières et infirmiers c'est qu'ils prennent des décisions, mais qu'on ne leur attribue aucun crédit pour cela. Pourquoi ne reconnaîtrait-on pas ce qu'ils font?

Des modifications en ce sens rendraient le travail beaucoup moins frustrant.

[Text]

In addition, there could be some changes in terms of access points to the system and more opportunities for community-based care. There should be more access for nurses to be more active in community and health promotion and illness prevention with some front-line work in community settings and that would bring a lot of people back into the system who are currently in semi-retirement. They may not be interested in working in acute care, the future of which, I think, is intensive care. I think that hospitals in future will basically be intensive care units. These people may well be interested in working in community-based services. I think those are areas into which the federal government could put funding and build carrots.

**The Chairman:** In a brief to the Committee of the Whole on the Constitution, the Canadian Nurses Association had some very clear things to say about the federal spending power section of the Meech Lake proposal. In light of your earlier comments about EPF and the federal role, could you comment on that?

**Dr. Ritchie:** One of the major concerns we have is with clause 106(a) of the Meech Lake Accord. That relates directly to our position, which is that we have enough money in the system provided we allocate it appropriately. One of those allocations needs to be a reallocation into a health-based system rather than strictly an illness-based system.

To do that will require some start-up funding from a federal transfer view point, because to change the system you have to provide some incentives. You also have to provide some carry over. We cannot abruptly stop what we are doing today, so there has to be some way of bridging that transition.

Our concern is with the wording of clause 106(a) of the Meech Lake Accord which says that such transfer funds in relation to federal programs would only have to meet national objectives. It does not say which national objectives. If the federal government were to put some funds behind its enunciated policy of Health for All—A Framework for Health Promotion—if it were to develop some programs around that and if it were to put some transfer funding into the provincial governments to implement those programs, the provincial governments could use that funding to build sea ports or dry docks. It does not state which national objectives that funding would be used for. That is the fundamental problem with the wording.

In addition, of course, we are concerned about the nature of the strength of the federation.

**Ms. Oulton:** Again, I would come back to the accessibility issue. Will Meech Lake, in fact, impact accessibility? If we do not have a strong national presence and strong national standards, will there truly be even more “haves” than “have-nots” and will we be further into a two-tiered system? We are really dealing with the whole issue of accessibility and avoiding a two-tiered system. We are most concerned with having some

[Traduction]

On pourrait aussi apporter des modifications aux points d'accès au système et offrir plus de possibilités pour les soins communautaires. On devrait offrir aux infirmières et infirmiers plus de possibilités pour travailler dans les domaines de la promotion de la santé et de la prévention des maladies et accomplir du travail de première ligne dans la communauté afin de permettre le retour dans le système d'infirmières et d'infirmiers à la semi-retraite. Il se peut qu'ils ne soient pas intéressés à travailler dans les services de soins de courte durée qui deviendront des services de soins intensifs. À mon avis, dans l'avenir, les hôpitaux offriront essentiellement des services de soins intensifs. Mais ils pourraient vouloir travailler dans des services communautaires. Le gouvernement fédéral pourrait financer ces secteurs et offrir des incitatifs.

**Le président:** Dans un mémoire présenté au Comité plénier sur la constitution, l'Association des infirmières et infirmiers du Canada avait des observations très claires à formuler au sujet du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral énoncé dans l'Accord du lac Meech. Compte tenu de ces observations au sujet du financement des programmes établis et du rôle du gouvernement fédéral, auriez-vous des observations à formuler?

**Mme Ritchie:** C'est la disposition 106a) de l'Accord du lac Meech qui nous préoccupe le plus. Elle se rapporte directement à la position que nous défendons et selon laquelle il y a assez de fonds dans le système si nous savons bien les affecter. Une de ces affectations doit plutôt être un réaffectation dans un système fondé sur la santé et non uniquement sur la maladie.

Comme pour changer le système il faut offrir des incitatifs, le gouvernement fédéral devra prévoir des transferts de fonds. Il faut aussi assurer le report de certains programmes. On ne peut mettre fin abruptement aux programmes offerts actuellement parce qu'il faut assurer la transition.

C'est la façon dont est formulée la disposition 106a) de l'Accord du lac Meech qui nous préoccupe parce qu'elle prévoit que les transferts de fonds relatifs aux programmes fédéraux doivent être compatibles avec des objectifs nationaux, sans préciser quels sont ces objectifs. Ainsi, si le gouvernement fédéral voulait financer sa politique de santé pour tous—de promotion de la santé—s'il envisageait d'établir des programmes à ce sujet et de transférer des fonds aux provinces pour leur mise en œuvre, les gouvernements provinciaux pourraient s'en servir pour construire des ports ou des calles sèches. L'Accord ne précise pas à quels objectifs nationaux les fonds serviraient. Le problème fondamental réside dans le libellé de la disposition.

Bien sûr nous nous préoccupons aussi de savoir jusqu'à quel point le gouvernement central sera fort.

**Mme Oulton:** Je voudrais revenir à la question de l'accessibilité. L'Accord du lac Meech aura-t-il une incidence sur l'accessibilité? Si nous n'avons pas une présence nationale forte et des normes nationales fortes, y aura-t-il vraiment plus de «permissions» que «d'interdits» et ne favoriserons-nous pas le système à deux niveaux? C'est toute la question de l'accessibilité qui est en cause et il faut éviter le système à deux niveaux.



[Text]

kind of guarantees that there will be equality of care across Canada.

**The Chairman:** I would refer to two matters in your brief. The first is the recommendation on page 12 that the federal government take a leading role in establishing processes for the assessment of new technologies and in developing appropriate guidelines for use. As you know, the federal government has come out with a recommendation about a technologies assessment committee. Could you expand on this point? Is this directed towards the activities of that federally-established committee, or is it in addition to that? Are you satisfied with the current recommendation?

**Ms. Oulton:** We have not reviewed the current recommendations. We addressed ourselves to the issue of the assessment centre before it was actually established and we found that it appeared to have a coordinating function with a lot of the activity going on in the provinces. If it remains like that in its current status then I think we would have some concerns that, in fact, it is not just a coordinating umbrella organization but that, in fact, some moneys would be dedicated to looking at specific aspects of assessment of technology and to the development of some guidelines. In other words, will there be outputs or will it just be a monitoring function? We would not like to see a purely monitoring function?

**The Chairman:** Will the CNA be playing a role in that committee?

**Ms. Oulton:** We do not at this point in time, but we certainly will be wanting to become more involved than we have in the past in technology. In fact, it is one of our priorities for this year and for the next two years. We are just now doing a background paper so that we can have a fairly substantial brief on the whole issue of technology.

**The Chairman:** If that paper is ready in the next little while, we would be most interested in seeing it.

My next question deals with the GST. You made a most interesting comment about the impact of the GST being to reinforce the status quo in terms of services. Could you expand on that comment?

**Dr. Ritchie:** The original proposal in the GST has, as exempt services, only those that are medically prescribed. That does two things: It tells the public that that is the way everything should be done and that the traditional system is the best system. That encourages use of that particular branch of the system and I do not think that is the public message we want to be giving.

It also requires a person, in order to get the least expensive services, to go through a physician's office for access to services they could access directly. For instance, if a person needs the advice of a nutritionist, at the moment he can go directly to a nutritionist in private practice and pay for that service. The nutritionist has the assessment skills to decide whether that person needs a medical work-up before any advice is given. There are many situations in which a person may decide that he needs only good dietary advice. To get that without an added tax on it, under the current proposal the person would

[Traduction]

Nous tenons à ce qu'on nous garantisse qu'il y aura égalité d'accès aux soins partout au Canada.

**Le président:** Je voudrais parler de deux questions que vous soulevez dans votre mémoire. La première est la recommandation de la page 12 selon laquelle le gouvernement fédéral devrait prendre l'initiative d'établir des mécanismes pour évaluer les nouvelles technologies et d'élaborer des lignes directrices sur leur utilisation. Comme vous le savez, le gouvernement fédéral a commandé l'établissement d'un comité d'évaluation des technologies. Pouvez-vous préciser votre pensée à ce sujet? Votre recommandation concerne-t-elle des activités du comité établi ou suppose-t-elle autre chose? La recommandation du gouvernement vous satisfait-elle?

**Mme Oulton:** Nous n'avons pas examiné ces recommandations. Nous nous sommes penchés sur la question du centre d'évaluation avant sa création et nous avons estimé qu'il semblait avoir un rôle de coordination et que les provinces gardaient beaucoup d'initiatives. Pour nous, il ne devrait pas assumer seulement un rôle de coordination car il faudrait que des fonds soient consacrés à des aspects précis de l'évaluation de la technologie et à l'élaboration de lignes directrices. Autrement dit, y aura-t-il des résultats concrets ou le centre se contentera-t-il d'assurer un contrôle? Nous voudrions qu'il fasse plus qu'assurer le contrôle.

**Le président:** L'Association des infirmières et infirmiers du Canada siègera-t-elle à ce comité?

**Mme Oulton:** Nous n'y participons pas actuellement, mais nous aimerions beaucoup nous occuper davantage de la technologie. En fait, c'est une de nos priorités pour l'année en cours et les deux prochaines années. Nous travaillons actuellement à la rédaction d'un document de fond pour avoir un assez bon dossier sur toute la question de la technologie.

**Le président:** Si vous le terminez bientôt, nous aimerions beaucoup en prendre connaissance.

La deuxième question dont je voudrais parler est celle de la TPS. Selon vous, la TPS aura pour effet d'empêcher l'évolution des services. Pouvez-vous préciser?

**Mme Ritchie:** Selon la proposition originale de la TPS, seuls les services médicaux prescrits seront exclus de la taxe. On sous-entend ainsi que le système actuel est le meilleur et qu'il doit être maintenu. On favorise les services médicaux et ce n'est pas ce que nous voulons.

Pour qu'ils puissent profiter des services les moins coûteux, on oblige les gens à consulter un médecin qui les adressera à un service qu'ils pourraient obtenir directement. Par exemple, actuellement, celui qui veut consulter un nutritionniste s'adresse directement à lui et paie la consultation. Le nutritionniste a les compétences voulues pour déterminer si son patient a besoin de subir un examen médical au préalable. Dans bien des cas, des conseils sur une saine alimentation suffisent. Selon le projet de TPS, pour ne pas payer la taxe supplémentaire, le patient serait obligé de consulter un médecin pour obtenir un

[Text]

have to go through a physician's office and have the system pay for a medical examination and be referred to a nutritionist. That is the only way to avoid that kind of tax. There are many examples of that but basically it reinforces traditional thinking.

In addition, there are many ways that better community health-based, health-promotion and illness-prevention kinds of services could be established. They could take many forms, some of which are not currently in existence. This proposal will reinforce going through the hospital or the physician's office in order to get that kind of care.

**Ms. Oulton:** Unless the formula for funding of the system is changed, the proposed formula of the GST will give major breaks to hospitals and to a very defined definition of a hospital within the context of the Canada Health Act. Therefore it essentially ensures that hospitals will not suffer any greater debt load or financial load than they do currently.

If that definition is supported, it will mean that the rebates for the taxable items to hospitals will be practically nil. In other words, if there is any need to rebate at all, it may be in the vicinity of 5 per cent to 10 per cent. There is no guarantee that any other kind of innovative programming that is not attached to a hospital, such as an independent HSO, a community project, or a day care centre that the Lions Club runs as a charitable organization, would, in fact, have the same breaks in terms of rebates, because if a charitable organization funds it, the rebate may only be 50 per cent on taxable materials.

At this point, unless that definition of "taxable base" extends to new, innovative kinds of programming not attached to the current definition of a hospital, we are going to see the hospital being the umbrella for everything that exists because that is the only way to get the greatest tax base. Consequently, if there is no interest in that, other innovative kinds of projects will not come into being because the tax burden will be great. That is one of the major elements we have to look at in the much longer run.

**The Chairman:** Am I correct that that reinforces the illness system as opposed to the health-promotion system?

**Mr. Michel Simard, Public and Government Relations Manager, CNA:** This will create a two-tiered tax system. You will have one that deals with a bona fide hospital as defined by the Canada Health Act and Revenue Canada, and you will have another tax system that will be far less advantageous to community health centres and institutions which are not bona fide hospitals. That will create a shambles budget at the provincial level. Another important element is the fact that "tax exempt" is a misleading term. Some professional services such as those of a dentist are declared tax exempt. Dentists will not be permitted to include the GST on the bill to their clients, but, at the end of the exercise, they will have to increase their fees by 7 per cent or 8 per cent due to the fact that they will have to pay the tax on the input; so someone will have to pay for it. The client or the consumer will not see the tax on the bill because the service will be tax exempt, but, at the end of the day, he will be paying 7 per cent more.

[Traduction]

rendez-vous avec un nutritionniste et ainsi imposer au système les dépenses d'un examen médical. C'est le seul moyen d'éviter de payer la TPS. Beaucoup d'autres exemples pourraient prouver qu'on favorise le système établi.

Bien des moyens pourraient être mis en place pour favoriser les services communautaires, la promotion de la santé et la prévention des maladies. On pourrait se servir de différents mécanismes dont certains n'existent pas actuellement. Mais la proposition de TPS obligera la population à passer par l'hôpital ou le bureau du médecin pour obtenir d'autres services.

**Mme Oulton:** À moins que la formule de financement du système ne soit modifiée, le projet de TPS accordera d'importants allègements aux hôpitaux au sens de la Loi canadienne sur la santé. Il assure donc que les hôpitaux n'alourdiront pas leur dette ou leurs frais actuels.

Avec cette définition, les dégrèvements fiscaux seront pratiquement nuls pour les hôpitaux. S'il y en a, ils seront d'environ 5 à 10 p. 100. Rien ne garantit qu'un programme innovateur qui n'est pas associé à un hôpital, comme un organisme indépendant, un projet communautaire ou une garderie exploitée comme une œuvre de charité par le Club Lion, aurait droit au même dégrèvement. Le programme financé par un organisme de charité ne bénéficierait que d'un dégrèvement de 50 p. 100 des fournitures taxables.

À moins que la définition de l'assiette fiscale ne s'étende à de nouveaux programmes innovateurs non associés à l'hôpital dans sa définition actuelle, l'hôpital regroupera tout ce qui existe parce que c'est la seule façon d'obtenir la plus large assiette fiscale. Donc, si le fardeau fiscal est trop important il n'y aura pas d'autres projets innovateurs. C'est un aspect important auquel il faut penser à plus long terme.

**Le président:** Est-ce donc dire qu'il favorisera le système axé sur la maladie au détriment de la promotion de la santé?

**M. Michel Simard, chef des relations publiques et gouvernementales, Association des infirmières et infirmiers du Canada:** Cette situation créera un système fiscal pour les hôpitaux répondant à la définition de la Loi canadienne sur la santé et à celle de Revenu Canada et il y en aura un autre, beaucoup moins avantageux, pour les centres et les établissements de santé communautaire qui ne répondent pas à la définition d'hôpital. Cela créera un fouillis budgétaire au niveau provincial. Un autre facteur important est le fait que l'expression «exonéré d'impôt» porte à confusion. Certains services professionnels comme les services dentaires sont exonérés d'impôt. Les dentistes ne pourront pas charger la TPS à leurs patients, mais à la fin de l'exercice, ils devront augmenter leurs honoraires de 7 ou 8 p. 100 pour payer la taxe sur les intrants; quelqu'un doit assumer ces frais. Le patient ou le consommateur ne se fera pas facturer la taxe parce que le service en est exempté, mais il finira par payer 7 p. 100 de plus pour ses traitements.



[Text]

**The Chairman:** That is very helpful. I should like to ask you one more question that has to do with the recruitment into the profession. We all know what the population data are. I would just add a footnote here that at 6:00 o'clock this evening the committee will be having a demographic review presentation and, if you would like to see it, you would be most welcome. You are pulling on a different mix of population, as you have already said, including not only both genders but people from a wider variety of educational backgrounds than before. You also have mid-career or second career entries. Can you comment further on that side of the education available to nurses and whether you think there is any federal role there?

**Dr. Ritchie:** It is true that we are seeing fairly major shifts, both in the diploma schools of nursing and in the university schools of nursing towards an older population base entering the schools. We are not seeing a dramatic shift in most areas in the gender mix. It is still predominantly female students who are entering. We are, however, seeing an age increase. In university schools, for instance, two-thirds of the entering students already have at least one year, if not two years, of university training behind them. There are more students who have already had another career, and those are between the ages of 26 and 45. They are appearing in greater numbers in the schools.

I would not say that we are drawing a lot of students with a different kind of educational background, because the schools have essentially the same kinds of standards. The universities' programs, for instance, have many more students whose qualifications are generally higher than a general university course.

One of the problems faced by the university schools, however, is that for years they have had a cap on their enrolment, and because of the cutbacks in funding for post-secondary education, they have been unable to increase the number of seats.

**The Chairman:** The federal solution is really through the Established Programs Financing transfer to expand the number of seats. Do you foresee something such as national training fellowships for the profession or even a national nursing school or institute?

**Dr. Ritchie:** The notion of national training scholarships certainly worked extremely well in the United States. It worked both at the graduate and undergraduate levels. One of the major problems we have in nursing is the lack of national research training funding and scholarship levels for graduate students of nursing. We simply have abysmal access to funding at the federal level.

**Ms. Oulton:** I think there is a role for the federal government to play in helping to look at that potential applicant pool, how to access those applicants, and how to do a better job of recruitment than we are doing across the country now. The timing is good in terms of looking at what kind of collaborative role we can play in that regard.

**The Chairman:** Does the faculty of nursing get research money from the MRC or is it largely from national health grants?

[Traduction]

**Le président:** Merci de cette précision. J'aimerais vous poser une autre question au sujet du recrutement du personnel infirmier. Nous connaissons les données démographiques. Soit dit en passant, à 18 heures ce soir, une étude démographique sera présentée au Comité et vous êtes invités à y assister si vous le désirez. Comme vous l'avez déjà dit, la population infirmière change avec une plus grande participation des deux sexes et aussi parce qu'elle regroupe des personnes aux antécédents plus variés qu'avant. Il y en a aussi qui choisissent le métier plus tard dans leur vie ou comme deuxième carrière. Pouvez-vous parler davantage de cet aspect de la formation offerte aux infirmières et infirmiers et au rôle que le gouvernement pourrait jouer à ce sujet?

**Mme Ritchie:** Il est vrai que nous assistons à de profondes transformations, avec le vieillissement des étudiants en sciences infirmières tant dans les collèges que dans les universités. La participation des hommes est dans la plupart des secteurs moins spectaculaire. Ce sont encore surtout des femmes qui s'inscrivent en sciences infirmières. Toutefois, la moyenne d'âge est plus élevée. À l'université par exemple, les deux tiers des élèves qui s'inscrivent en sciences infirmières ont déjà un an ou deux d'études universitaires à leur actif. Il y a plus d'étudiants qui ont déjà une autre formation et leur moyenne d'âge se situe entre 26 et 45 ans. C'est de plus en plus la tendance dans nos écoles.

Je ne dirais pas que nous attirons plus d'étudiants ayant des antécédents scolaires différents parce que les écoles ont conservé essentiellement les mêmes normes. À l'université par exemple, il y a beaucoup plus d'étudiants qu'avant qui ont dans l'ensemble plus qu'un cours universitaire général.

Par ailleurs, le contingentement est un des problèmes dans les universités. La réduction du financement de la formation postsecondaire a empêché les universités d'augmenter le nombre de places.

**Le président:** Le gouvernement fédéral pourrait, par le financement des programmes établis, permettre d'augmenter le nombre de places. Envisagez-vous la possibilité d'une bourse nationale en sciences infirmières ou même d'une école ou d'un institut national de sciences infirmières?

**Mme Ritchie:** Le système de bourses fonctionne très bien aux États-Unis, tant au premier qu'au deuxième cycle. Ce qui manque ce sont des fonds ou des bourses dans le domaine de la recherche pour les étudiants diplômés en sciences infirmières. Ce financement par le gouvernement fédéral est tout simplement catastrophique.

**Mme Oulton:** Je pense que le gouvernement fédéral peut jouer un rôle au niveau du recrutement, pour nous aider à améliorer, nos méthodes et notre accès aux éventuelles recrues. Le moment est opportun d'examiner comment il peut nous aider à cet égard.

**Le président:** La faculté de sciences infirmières reçoit-elle des fonds du Conseil de recherches médicales du Canada pour la recherche ou les fonds lui viennent-ils surtout de subventions nationales?

[Text]

**Dr. Ritchie:** It comes largely from national health research and development programs. We do receive some from MRC. We are eligible for funding from MRC, so technically we can receive it from them. Of the total health care research dollars, nursing gets less than 1 per cent.

We have been struggling for about 10 years and have finally had some success in getting nurses on the review committees within the Medical Research Council. At the moment we have one or a maximum of two nurses on those committees. It means, in instances, that projects are being reviewed by people who do not understand the nature of the nursing issues being investigated or the methods being used in the discipline. They are being viewed from a particular perspective which puts them at a rather dramatic disadvantage.

We did have one nurse on the Medical Research Council itself but since her term expired a nurse has not been appointed to the council. We do not have a nurse on the council despite the fact that we have repeatedly submitted names of people with doctoral preparation and nursing who have established research programs and who could serve very effectively on that council. In fact, we believe there should be at least two nurses on that council.

It is a major problem to access that funding. We have had more success in accessing funding through NHRDP, but that has a particular mandate and their areas of research are mandated by the government because of the nature of the relationship to health and welfare issues. The MRC issue is a major problem for us.

**The Chairman:** Thank you.

**Dr. Ritchie:** I should add that the Americans had a similar problem in trying to get access to federal funding for nursing research and, after several years of following the routes that we have been trying, of saying that we do not want different treatment and that we will work within the system but that we need to have fair treatment within the system, they finally gave up and were successful in establishing a national centre for nursing research, funded by NIH, which has many millions of dollars in its budget. They are now seeing rapid advances in the growth of knowledge. I think it is a major issue within the issue of access to care because we have no research basis, no empirical basis, to make decisions about what kinds of interventions are appropriate. We spend perhaps inordinate amounts of time doing those interventions because of tradition, but we have no way of testing whether or not they are effective.

**Senator David:** My comment will be a little more philosophical. I agreed with much of your brief, but, at the same time, there is some irritation that I did not mention, and I would like to make two points. I think there is some confusion between health and illness. We are always speaking of health, promoting health and changing the system, as if disease was something that was not supposed to happen in humans. However, since the beginning of human existence, to my knowledge, there has been disease and everybody will have to die one day.

[Traduction]

**Mme Ritchie:** Le financement vient surtout des programmes de recherche-développement nationaux en matière de santé. Nous recevons des fonds du Conseil de recherches médicales du Canada. Nous sommes admissibles à ses programmes de financement et, en principe, nous pouvons obtenir des fonds du Conseil. Les sciences infirmières touchent moins de 1 p. 100 des fonds consacrés à la recherche dans le domaine de la santé.

Nous nous sommes battus pendant dix ans pour que des infirmières et infirmiers fassent partie des comités d'examen du Conseil de recherches médicales. Actuellement, un ou deux membres de la profession au plus siègent à ces comités. C'est donc dire que les projets sont examinés par des personnes qui ne comprennent pas la nature des questions examinées ou des méthodes utilisées en sciences infirmières ce qui nous défavorise énormément.

Une infirmière faisait partie du Conseil de recherches médicales du Canada, mais depuis que son mandat est terminé, elle n'a pas été remplacée. Aucune infirmière n'est membre du Conseil même si nous avons à plusieurs reprises proposé la candidature de personnes possédant des doctorats en sciences infirmières et ayant établi des programmes de recherche qui auraient pu être très utiles au Conseil. En fait, nous croyons qu'il devrait y avoir au moins deux infirmières au Conseil.

Il est difficile d'avoir accès à ce financement. Nous avons eu plus de succès avec le Programme national de recherche et de développement en matière de santé, mais ces attributions sont particulières et sont établies par le gouvernement en fonction de la nature de ses rapports avec les questions de santé et de bien-être social. Le Conseil de recherches médicales du Canada nous pose de grands problèmes.

**Le président:** Merci.

**Mme Ritchie:** J'ajouterai que les Américains ont connu le même problème d'accès au financement du gouvernement fédéral pour la recherche en sciences infirmières et qu'après avoir essayé pendant plusieurs années de suivre la voie normale en demandant un traitement équitable au sein du système, ils ont finalement abandonné et ont créé un centre national pour la recherche en sciences infirmières, qui est financé par le NIH et qui dispose d'un budget de nombreux millions de dollars. Ils connaissent actuellement des progrès rapides au niveau des connaissances. Je crois qu'il est important de se préoccuper de cette question parce que nous n'avons pas de base de recherche, pas de base empirique, permettant de déterminer les interventions qui sont nécessaires. Nous perdons un temps fou à intervenir comme le dicte la tradition, mais nous n'avons aucun moyen de vérifier si c'est valable ou non.

**Le sénateur David:** Mon intervention sera un peu plus philosophique. J'approuve votre mémoire en bonne partie, mais par ailleurs, il m'irrite un peu et j'aimerais soulever deux points à ce sujet. Je pense qu'il y a une certaine confusion entre santé et maladie. Nous parlons toujours de santé, de promotion de la santé et de modification du système comme si la maladie en devait jamais frapper les êtres humains. Pourtant, à ma connaissance, depuis que l'être humain existe, la maladie existe et tout le monde doit mourir un jour. Évidemment, si tout le



*[Text]*

Of course, if everybody were in good health and would die in good health, there would be no health system, no money spent on this, and everybody would be happy. There would be no doctors and there would be no nurses. Of course, I am exaggerating.

You say on page 19 that the system is inefficient and it is not having a significant impact in improving the health status of Canada. I think it has the impact of improving the quality of life of people who happen to have a disease, who are unlucky enough to have a myocardial infarction, for example, and who must have by-pass surgery, or who have some traumatic accident which has to be attended to. If you look at the statistics, life in this century is not as hazardous as it was in the last. In one century the life span has increased by about 20 or 25 years. So I am sometimes a little irritated that we are always comparing the two. We call our ministry the Ministry of Health, but it is a ministry of service for people who are ill.

You say that we should change our orientation to prevention and health promotion. If we prevent everything, then we will die in good health, but that day has not come yet and I do not know when it will come. As far as health promotion, I have no objection. We have to improve our attitude. We have to change the world. We have to change the atmosphere so that there is no pollution. There should be no poverty.

**The Chairman:** That is right.

**Senator David:** Such a program would be tremendous, and I agree that we may achieve it, but I am a little suspicious that it is an illusion.

I agree that we should change our methods of care delivery. I think we have a lot to do in that regard and I agree with that part of your submission, but I am just saying that we are putting in positions of opposition, like the political parties, health on one side and disease on the other. We say that we give too much for disease and not enough for health, but there is no doubt that they do go together.

**Dr. Ritchie:** That is exactly the issue, though, is it not? We said that we believe that hospitals are an important part of the system. We are not saying that we do not believe that there will never be any illness. In fact, I think one of the problems is that the system does not acknowledge that people will die, which we will. As far as I know, there is no doubt about that. We will all die.

What is happening at the moment is that the system is funneling most of its funds into the last month of the time that we will live without really any evaluation of whether this is really an appropriate thing to be doing. We can—and we know that we can—prevent many of the current illnesses that are costing the system a lot of money. Heart disease is one of them, so the federal government initiatives around smoking and tobacco use are wonderful examples of healthy public policy. Some environmental initiatives might be even more productive in that regard.

Seat belt legislation is another area where there has been a major impact on, for example, lawyers' income. I happen to know of at least one lawyer who chose to take an appointment

*[Traduction]*

monde était en bonne santé et mourrait en bonne santé, il n'y aurait pas de système de soins de santé, on n'y consacrerait pas de fonds et tout le monde serait heureux. Il n'y aurait ni médecins ni infirmières et infirmiers. Mais bien sûr j'exagère.

Vous dites à la page 19 de votre mémoire que le système est inefficace et qu'il contribue bien peu à améliorer l'état de santé au Canada. Je pense qu'il améliore la qualité de vie de ceux qui souffrent d'une maladie ou qui ont la malchance d'être victimes d'un infarctus du myocarde, par exemple, doivent subir un pontage coronarien ou encore sont victimes d'un accident traumatique qui mérite des soins. Selon les statistiques, la vie au XX<sup>e</sup> siècle est beaucoup moins dangereuse que par le passé. En un siècle, l'espérance de vie a augmenté de 20 ou 25 ans. Cela m'irrite parfois qu'on compare toujours santé et maladie. Le ministère s'appelle ministère de la Santé, mais c'est un ministère qui assure des services aux malades.

Vous dites qu'il faudrait s'orienter davantage du côté de la prévention et de la promotion de la santé. Si nous réussissons à tout prévenir, nous mourrons en bonne santé, mais ce n'est pas pour tout de suite et je ne sais quand ce moment arrivera. Je n'ai rien contre la promotion de la santé. C'est une question de changement d'attitude. Il faut changer le monde. Il faut changer l'atmosphère pour qu'il n'y ait plus de pollution. Il faudrait aussi éliminer la pauvreté.

**Le président:** C'est juste.

**Le sénateur David:** Ces mesures seraient formidables et je conviens avec vous que nous pourrions chercher à les réaliser, mais je crains que ce soit illusoire.

Je conviens avec vous qu'il faudrait modifier les méthodes de prestation des soins. Il y a beaucoup à faire à cet égard et j'approuve votre mémoire en ce sens, mais je pense que nous créons des oppositions, comme en politique, entre la santé d'un côté et la maladie de l'autre. On dit qu'on donne trop pour la maladie et pas assez pour la santé, mais les deux vont de pair.

**Mme Ritchie:** C'est exactement ce que nous disons. Nous sommes d'avis que les hôpitaux constituent un élément important du système. Nous ne croyons pas que la maladie sera vaincue à jamais. En fait, je pense que malheureusement le système ne reconnaît justement pas que les gens meurent. Autant que je sache, nous mourons tous.

Actuellement, le système consacre énormément de fonds aux derniers mois de vie des mourants sans évaluer s'il est vraiment utile d'agir ainsi. Nous savons que nous pouvons prévenir beaucoup de maladies qui coûtent énormément au système actuellement. Les maladies cardiaques sont un exemple et les mesures prises par le gouvernement fédéral au sujet de l'usage du tabac sont d'excellents exemples d'une politique officielle axée sur la santé. D'autres mesures dans le domaine de l'environnement pourraient être encore plus utiles à cet égard.

Des mesures législatives sur la ceinture de sécurité en sont d'autres qui ont eu une incidence remarquable sur le revenu des avocats par exemple. Je connais au moins un avocat qui a accepté des fonctions de magistrat parce que les mesures légis-

[Text]

to the bench because his litigation business went down dramatically after seat belt legislation.

What happened, though, in terms of health care is that our intensive care units and long-term care facilities have had a dramatic shift in the kinds of people they are seeing with major head injuries. The downside, from some people's perspective, is that there are a lot fewer organs available for transplantation. I have heard major presentations by certain professional disciplines to the effect that we really need to look at that issue. The transplant program, though, is a very expensive program to meet the needs of a very few.

The seat belt legislation, the smoking legislation, and environmental legislation will meet the health needs and have dramatic effects on the health of the whole population. As far as I know, there is no evidence that our current spending on illness care is actually changing our national population statistics in the way that some of the advances in antibiotic therapy and sulfas did in the forties and the fifties, or in the way that discovering that we should wash our hands did, or in the way that public health things like sanitation and sewage did. Those kinds of policies made dramatic changes in the health of the population. We are asking for a balance in the system. Four per cent is not enough.

**The Chairman:** Thank you very much. This has been very helpful. You have touched on a number of areas that we were anxious to hear about and you really amplified a lot of our considerations in federal public policy.

As Senator Kirby said, if you have additional comments you would like to add, we would be very happy to receive them.

The next part of our meeting takes place *in camera*.

The committee continued *in camera*.

Ottawa, Tuesday, January 30, 1990

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 6.00 p.m., to consider the accessibility to acute care hospital services.

**Senator Lorna Marsden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this is meeting number 25 of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology. We are delighted to have with us this evening representatives of the Department of National Health and Welfare and Statistics Canada who will present the Demographic Review. As I am sure all senators know, the Demographic Review was announced by the Minister of National Health and Welfare on May 26, 1986. The review was mandated to study possible changes in the size, structure and distribution of the population to the year 2025—although we understand that the review has gone well beyond that date—and how this might affect Canada's social and economic life.

With us this evening to describe the Demographic Review is Dr. Michael Murphy, who is Secretary of the Review Demog-

[Traduction]

latives sur les ceintures de sécurité avaient énormément réduit sa clientèle.

Dans le domaine de la santé, les services de soins intensifs et de soins prolongés ont une incidence considérable sur le nombre de patients souffrant d'importantes lésions au cerveau. Malheureusement, pour certains, cela veut dire qu'il y a moins d'organes disponibles pour les transplantations. D'après les exposés de certains professionnels de la santé que j'ai entendus, il faut se pencher sur cette question. Le programme de transplantation coûte très cher pour répondre aux besoins d'une infime minorité.

Des mesures législatives sur le port de la ceinture de sécurité, l'usage du tabac et l'écologie favorisent la santé et ont une incidence considérable sur la santé de toute la population. Autant que je sache, rien ne prouve que les fonds consacrés aux soins des malades influent sur les statistiques démographiques du pays autant que ne l'ont fait les progrès réalisés dans les années 40 et 50 avec les antibiotiques et la sulphamide ou la découverte indiquant que nous devrions nous laver les mains ou des mesures de santé publique comme l'hygiène et les systèmes d'égout. Ces politiques ont eu des répercussions phénoménales sur la santé de la population. Nous voulons un système équilibré. Nous estimons que le chiffre de 4 p. 100 n'est pas suffisant.

**Le président:** Merci beaucoup. Votre témoignage a été très utile. Vous avez traité de nombreux sujets dont nous voulions entendre parler et vous avez vraiment apporté des précisions à beaucoup de nos préoccupations concernant la politique officielle fédérale.

Comme le sénateur Kirby l'a dit, si vous avez d'autres observations à ajouter, nous serions très heureux d'en prendre connaissance.

Nous poursuivrons nos travaux à huis clos.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

Ottawa, le mardi 30 janvier 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit à 18 heures aujourd'hui pour étudier l'accessibilité aux services hospitaliers de courte durée.

**Le sénateur Lorna Marsden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, c'est aujourd'hui la 25<sup>e</sup> fois que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit. Nous avons le plaisir de recevoir ce soir des représentants du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et de Statistique Canada pour nous présenter le rapport de l'étude démographique. Comme vous le savez tous, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a annoncé l'étude démographique le 26 mai 1986. Le mandat consistait à examiner l'évolution de la taille, de la structure et de la répartition de la population canadienne d'ici l'an 2025—malgré que l'on est allé beaucoup plus loin que cela—et déterminer l'influence possible de cette évolution sur la vie sociale et économique du Canada.

Pour nous décrire l'étude démographique, nous recevons donc M. Michael Murphy, qui est secrétaire du groupe de



*[Text]*

raphy. Dr. Murphy has a Doctorate Degree in Demography from the University of Chicago and has taught at the University of Chicago, the Wharton School at the University of Pennsylvania and the University of the Philippines in Manila.

Dr. Murphy has been with the federal government since 1970 and has held senior posts with the Department of Employment and Immigration and with Statistics Canada. I must apologize to you, Dr. Murphy. I think of you as being with Statistics Canada but you are here this evening from the Department of National Health and Welfare.

Dr. Murphy has been Assistant Deputy Minister of the Policy, Planning and Information Branch and, later, of the Social Services Programs Branch with the Department of National Health and Welfare.

With Dr. Murphy this evening is Krystyna Rudko, who is the Director of External Relations for the Review of Demography and its implications for economic and social policy. She is also responsible for the management of the secretariat. Ms. Rudko possesses a masters in Business Administration and, before joining the Demographic Review Secretariat, held various positions in the Social Services Programs Branch in the Department of National Health and Welfare.

We welcome you this evening to our meeting. We are very grateful to you for coming and making this presentation to us. There are a variety of our colleagues who, for one reason or another, are not able to be here this evening but will be most interested in the reports we make of what you tell us. Therefore, please proceed.

**Dr. Michael Murphy, Secretary, Review of Demography, Department of National Health and Welfare:** Thank you very much, senator. I was told that, since I will be standing up here, I would have to don this microphone.

Before we begin with the results, if I may I will take a few moments to talk about where this information comes from. As the chairman said, three years ago the cabinet asked the Minister of National Health and Welfare to look into a series of questions about the impact of Canada's changing demography on the country and on its governments. The minister, however, asked us to perform that task in a very public fashion. One of the key things about this is that it was not to be a secret, bureaucratic exercise. It was to be a very open exercise involving all Canadians.

Therefore we started off by setting up a very small secretariat. In fact, there are only five of us who have performed this task. I am the head of the team. There are two research directors. There is another secretary at the other end and then there is Ms. Rudko, who has been responsible for our very extensive liaison program. Ms. Rudko is with me this evening, so if there are questions about that aspect, then she will be able to answer those questions.

The project started off with letters from the minister to the presidents of 40 colleges and universities, telling them what we were about to do and asking them to help us do two things:

*[Traduction]*

l'étude démographique. M. Murphy possède un doctorat en démographie de l'Université de Chicago et a enseigné à cette même université, à la Wharton School de l'Université de Pennsylvanie, et à l'Université des Philippines, à Manille.

M. Murphy travaille au gouvernement fédéral depuis 1970 et y a occupé un certain nombre de postes supérieurs au ministère de l'Emploi et de l'Immigration et à Statistique Canada. Je m'excuse, monsieur Murphy, mais je pense toujours que vous faites partie de Statistique Canada. Mais vous appartenez bien au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, n'est-ce pas?

M. Murphy a été sous-ministre adjoint de la Direction générale de la politique, de la planification et de l'information et, quelque temps plus tard, de la Direction générale des programmes du service social, au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

La personne qui accompagne M. Murphy est M<sup>me</sup> Krystyna Rudko. M<sup>me</sup> Rudko est directrice des relations extérieures du groupe d'étude de l'évolution démographique et son incidence sur la politique économique et sociale. Elle est aussi chargée de la gestion du secrétariat. M<sup>me</sup> Rudko possède une maîtrise en administration et, avant de se joindre au secrétariat de l'étude démographique, elle a occupé divers postes à la Direction générale des programmes du service social du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Soyez les bienvenus. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir accepté de venir nous rencontrer et de nous présenter les résultats de l'étude. Plusieurs de nos collègues, pour une raison ou une autre, n'ont pas pu assister à la réunion ce soir, mais seront des plus intéressés à lire le procès verbal de la séance. Alors, allez-y, je vous en prie.

**M. Michael Murphy, secrétaire, Étude démographique, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:** Merci beaucoup, madame le sénateur. Étant donné que je vais rester debout, on m'a dit que j'allais devoir porter ce microphone.

Avant d'entreprendre de parler des résultats, je voudrais prendre quelques minutes pour vous dire un peu d'où proviennent ces renseignements. Comme le disait la présidente, tout à l'heure, il y a trois ans, le Cabinet a demandé au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social d'examiner une série de questions au sujet de l'incidence des tendances démographiques au Canada sur le pays et ses gouvernements. Le ministre nous a toutefois demandé de nous acquitter de la tâche d'une manière très ouverte et publique. L'activité ne devait surtout pas prendre la forme d'un exercice secret exécuté par des bureaucrates. Il devait intéresser tous les Canadiens.

Nous avons donc commencé par mettre sur pied un petit secrétariat. En réalité, l'équipe n'a jamais dépassé cinq personnes. J'en suis le chef. Nous avions deux directeurs de la recherche. Il y avait aussi une autre secrétaire, et M<sup>me</sup> Rudko, qui s'est occupée de notre très vaste programme de liaison. M<sup>me</sup> Rudko, m'accompagne ce soir, et si vous avez des questions à poser au sujet de cet aspect, elle pourra y répondre.

Le projet a débuté par une lettre que le ministre a fait parvenir aux présidents de 40 collèges et universités, dans laquelle il leur expliquait ce que nous avions l'intention de faire et leur

*[Text]*

First, to define the questions and second, to also help us do the research.

There were also letters to some 150 national organizations such as ethnic groups, business groups, labour groups and social policy groups, as well as federal and provincial and territorial governments, telling them what we were about and telling them that we would be doing research on their behalf and asking them to help us define the questions to which they needed answers.

The whole goal of this project is to enable us to have a better informed debate about the key population issues. That, essentially, was the project. What we have here comes from those three years of consultations and three years of travelling around Canada. There were 167 research projects done by 200 of Canada's best researchers; not just demographers, sociologists and economists but political scientists and anthropologists, et cetera.

On January 12, Mr. Beatty tabled this report for the Standing Committee on Health and Social Services. Essentially, this slide show which we are about to show you came about in the following fashion. Last March, when Mr. Beatty first saw the slide show, which was the culmination of our research, he asked us not to write some formal document but to go out and show this slide show to people. Therefore since that time, Ms. Rudko and myself and our other research director, Louis Rigard, have done approximately 143 slide show presentations. In fact, this evening's presentation is our 144th that we have given.

Therefore, as I say, we have given this slide show all across Canada to almost all federal and provincial and territorial departments and certainly a wide variety of public groups. This report actually has three parts. It has four, if you count this picture of Mr. Beatty which is on the front. Originally there was to be a picture of me, but that was scrapped.

However, the part that most people pick up on first is these graphs which were designed to give people the feeling of having watched the slide show. Second is something that we call the argument. It is the sources of the graphs and also some suggestions for further reading. Finally, there is a bibliography of all of the material that we have used.

With that brief introduction, I will go to the results. One of the key things about this is that the cabinet asked us explicit questions that were of concern to them. They asked us to engage Canada's researchers to find the answers. In a sense, then, this presentation is somewhat jerky. In fact, you will be surprised how unsmooth it is, considering that we have given it 144 times—or this is the 144th time.

As you will see, the slides are bilingual. We have given this presentation many times in Quebec too—

*[Traduction]*

demandait de nous aider à faire deux choses: premièrement, déterminer les questions à se poser et, deuxièmement, contribuer à la recherche.

Nous avons aussi fait parvenir des lettres à quelque 150 organismes nationaux: groupes ethniques, groupes d'affaires, syndicats et groupes intéressés aux politiques sociales, ainsi qu'aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, dans lesquelles nous leur faisons part de nos projets et des recherches que nous allions entreprendre, et nous leur demandions de nous aider à déterminer les questions auxquelles ils voulaient des réponses.

Ce projet devait nous permettre de pouvoir discuter des principales questions ayant trait à l'évolution de la population en étant mieux informés. C'est à cela que tenait essentiellement le projet. Ce rapport est le fruit de ces trois années de consultation et de déplacement d'un bout à l'autre du Canada. Dans le cadre du programme de recherche, 167 études ont été menées par 200 des meilleurs chercheurs du Canada, non seulement des démographes, des sociologues et des économistes, mais aussi des politicologues, des anthropologues, etc.

Le 12 janvier, M. Beatty a déposé ce rapport au Comité permanent de la santé et des services sociaux. Voici pourquoi notre exposé prend cette forme. En mars dernier, quand M. Beatty a vu notre diaporama pour la première fois, l'aboutissement de notre étude, il nous a demandé de ne pas rédiger de document officiel, mais plutôt d'aller le présenter aux groupes intéressés. C'est pourquoi, depuis ce temps, M<sup>me</sup> Rudko et moi, ainsi que Louis Rigard, notre autre directeur de la recherche, avons présenté le diaporama environ 143 fois. Nous en sommes à notre 144<sup>e</sup> représentation ce soir.

Nous avons donc présenté ce diaporama dans tout le Canada, et à presque tous les ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux intéressés, ainsi qu'à un grand nombre de groupes publics divers. Le rapport comprend trois parties. On pourrait dire qu'il en a quatre, si l'on compte la photographie de M. Beatty à la première page. Il devait aussi y avoir ma photo, à l'origine, mais on a abandonné l'idée.

Toutefois, la partie qui retient l'attention des gens, en premier, est celle des graphiques, qui ont été conçus de manière à donner au lecteur l'impression d'avoir vu le diaporama. Vient ensuite la deuxième partie que nous avons intitulée «les arguments». Nous donnons les sources des graphiques dans cette partie, ainsi que certaines suggestions de lecture. À la fin, il y a la bibliographie de tous les documents que nous avons consultés.

Après cette brève introduction, je vais passer aux résultats. Il faut préciser que le Cabinet nous a posé des questions précises qui l'intéressaient particulièrement. Il nous a demandé de faire participer les chercheurs du Canada à la recherche des réponses. Vous remarquerez que l'exposé est quelque peu saccadé. Vous serez même probablement étonné que l'exposé ne coule pas mieux que cela, compte tenu que c'est la 144<sup>e</sup> fois que nous le donnons.

Comme vous pourrez le constater, les diapositives sont bilingues. Nous avons présenté ce diaporama un grand nombre de fois au Québec...



## [Text]

... toujours en français, nous sommes prêts à répondre aux questions dans les deux langues officielles.

The first question, to get down to the results themselves, was a good question for the government to ask: What is going on around here? This was three years ago. One of the embarrassing things about this is that we have answered the questions they asked us and all we did after that was eddiscovered there are more questions lying behind those questions. However, that is not an unexpected result for any of the sciences. This morning I was talking to the house committee, which had a series of second questions. All we could say was, "We don't know but we will try to find out." Somebody said, "That's what you told us three years ago", and we said, "Yes, but now they are different questions."

The first question was just that—at that time, three years ago, we heard a great deal about the demographic crisis in Canada. We heard that birth rates were falling, that immigration was low and that, if something wasn't done quickly, the Canadian population would start to decline and, in fact, Canadians would start to disappear. The first question, as I said, was one that probably should not be put to a demographer, especially one who has just bought a computer: What are the implications of current rates? As can be seen, we gave answers out to the year 2786. We did not want to skimp when the cabinet asked us these questions. We really did look at the implications of current rates because that was one of the questions at the time. We held fertility constant at a total fertility rate of 1.7. "Total fertility rate" is the only demographic term that we have to wrestle with. It is technically the sum of the specific fertility rates, but it can be interpreted as the number of children that the average family would have if they lived through their lives at the current fertility rates. Therefore, 2.1 is usually taken as the replacement rate. The total fertility rate that would enable the population to maintain itself at a constant size through natural increases is a little higher than two, taking account of mortality. When you hear that Canada's fertility rate is below replacement, this is generally what they are referring to—a total fertility rate of 1.7 rather than 2.1. It has remained constant.

They asked us: What are the implications over the longer term of these current rates? The idea that Canadian fertility was falling turned out not to be true. It had fallen since the height of the baby boom, but has been pretty much constant over this decade at about 1.7—a little lower in Quebec, about 1.4, but it has been rising, surprising demographers over the last few years. We held the total fertility rate constant at 1.7. We held net migration constant at 80,000 a year.

One of the key things to Canadian demography is the importance of emigration, or the number of people leaving Canada each year. It is estimated that roughly 50,000 people emigrate from Canada each year. This net of 80,000 implies an intake or an average immigration of 130,000 a year. That is about

## [Traduction]

... still in French, we are prepared to answer questions in both official languages.

La première question en est une que le gouvernement était justifié de poser, à savoir: que se passe-t-il au Canada? C'était il y a trois ans. L'embêtant, dans tout cela, c'est que à peine avions-nous répondu aux questions que le gouvernement nous avait posées que nous avons constaté qu'elles en suscitaient d'autres. C'est une réalité qui ne surprend personne dans le domaine des sciences. Ce matin, je témoignais devant le Comité de la Chambre, qui avait toute une série d'autres questions à poser. Tout ce que nous pouvions répondre, c'est que nous ne savions pas, mais que nous allions essayer de trouver les réponses. Quelqu'un a alors rétorqué: «Mais c'est précisément ce que vous nous avez dit il y a trois ans». «Oui, mais ce sont d'autres questions», avons-nous répondu.

Il y a trois ans, on entendait beaucoup parler de la crise démographique dans laquelle nous nous engageons au Canada. Le rythme des naissances diminuait, l'immigration était faible, et si l'on n'intervenait pas rapidement, la population canadienne commencerait à diminuer, et les Canadiens commencent à disparaître. Il n'aurait peut-être pas fallu poser la première question à un démographe, et surtout pas à un démographe qui venait tout juste d'acheter un ordinateur. Quelles sont les incidences des taux actuels? Comme on peut le constater, nous avons donné des réponses valables jusqu'à l'an 2786. Nous n'avons pas voulu lésiner. Nous avons vraiment examiné les incidences du taux actuel parce que c'était l'une des principales questions à ce moment-là. Nous avons utilisé un indice synthétique de fécondité de 1,7, que nous avons maintenu constant. L'expression «indice synthétique de fécondité» est la seule expression un peu particulière que nous utiliserons au cours de cet exposé. Techniquement, il représente la somme des taux de fécondité, mais on peut considérer qu'il correspond au nombre d'enfants qu'aurait une famille moyenne au taux de fécondité actuel. On considère habituellement que le seuil de renouvellement se situe à 2.1. L'indice synthétique de fécondité qui permettrait que la population se maintienne à un niveau constant par les augmentations naturelles est un peu supérieur à 2, en tenant compte de la mortalité. Quand on dit que le taux de fécondité au Canada est en deçà du seuil de renouvellement, cela signifie généralement que notre indice synthétique de fécondité est de 1,7 plutôt que 2,1. Il est demeuré constant.

On nous avait demandé quelles conséquences auraient les taux actuels à long terme. Nous avons constaté que l'idée que la fécondité canadienne diminuait était fausse. Elle a diminué depuis le sommet du baby boom, mais elle est demeuré assez stable au cours de la dernière décennie, à environ 1,7—, un peu moins au Québec, environ 1,4—mais elle a augmenté au cours des quelques dernières années, à la grande surprise des démographes. Notre indice synthétique de fécondité est demeuré constant à 1,7. Nous avons aussi maintenu une immigration nette de 80 000 personnes par année.

L'émigration, ou le nombre de personnes qui quittent le Canada chaque année, est l'un des éléments les plus importants de la démographie canadienne. On estime qu'environ 50 000 personnes partent du Canada chaque année. L'immigration nette de 80 000 personnes signifie une immigration

*[Text]*

what we have had over the last 15 years, and the average over 15 years is a little less than what we have had for the last two years, which is around 170,000. We held mortality constant at current levels.

This is what will happen, and this is an important graph because this is the shape of the population future not only for Canada but, really, for all of the western world, because of what demographers refer to as "demographic momentum", which really comes from the fact that because of the baby boom a large proportion of the population is in the child-bearing age right now. The population continues to grow, even with this below-replacement fertility and emigration, up until the year 2026, and it peaks at around 31 million, starting from the 25 million that the census roughly counted in 1986. It then slowly starts to decline. You can see here the importance of our review, because our mandate stretches to the year 2026. As soon as we quit, things start to turn downwards—I made that clear to the minister with not too much effect.

As I say, it comes down very slowly, so that it takes another 100 years for the population to reach the 25 million that we had in 1986. The other thing that is important is that the population does not go to zero.

There are two reasons why we ran this out to the year 2786. One is to give a perspective on this. Nobody thinks we know what is going to happen in the year 2786. Also, however, we do not know what is really going to happen in 2026. This is the answer to that question, "What do current rates mean?" It doesn't say this is what is going to happen. But the other reason is that demographic theory—which is not that rich but does have a theory of stable population—says that if these rates stay constant for awhile the population age structure will assume a stationary state determined just by the vital rates, and after that the population will stabilize with the below-replacement fertility like this at a constant level, and that level is 18 million. The idea that population will disappear is not true. Population under these conditions will never be less than 18 million, roughly the population of the 1961 census.

We start to get into a lot of differences of opinion. There are a lot of environmentalists who think this is a dream, but a lot of other people, of course, do not. As I said, all of the populations of the developed countries in Western Europe look like this. They are all in the same situation. They have below-replacement fertility. They have net migration—that is positive—and they have had a baby boom, more or less, that will carry the population growth into the next century. They will peak in the early parts of the next century and slowly start to decline to a level somewhere above zero.

The other thing that is important is this line down here. This is the theory graph that we have. The rest of them go very quickly, especially if anybody is looking at this pile. This is the population foreign born—the number of people who emigrated

*[Traduction]*

annuelle moyenne de 130 000 personnes. Ce chiffre correspond à peu près à la moyenne enregistrée au cours des 15 dernières années, soit un peu moins que l'immigration que nous avons connue au cours des deux dernières années, c'est-à-dire environ 170 000 personnes par année. Nous avons utilisé un taux de mortalité constant au niveau actuel.

C'est ce qui arrivera, et ce graphique est important parce qu'il représente l'évolution de la population, non seulement au Canada, mais dans tous les pays de l'Ouest, en raison de l'effet du baby boom qui continue de se faire sentir, et parce qu'une grande partie de la population est actuellement en âge de procréer. La population continue de croître jusqu'en 2026, même si le taux de fécondité et l'immigration demeurent en deçà du seuil de renouvellement, pour atteindre environ 31 millions d'habitants, à partir des 25 millions de Canadiens qui avaient été recensés en 1986. Elle commence alors lentement à décliner. Vous voyez ici l'importance de notre étude, parce que notre mandat s'étend jusqu'en 2026. C'est à partir de ce moment-là que la population commence à diminuer—ce que j'ai bien pris soin de signaler au ministre sans trop d'effet.

La diminution est très lente. Il faut donc cent ans pour que la population revienne à 25 millions d'habitants, comme en 1986. Il est aussi important de signaler que la population ne s'éteint pas complètement.

Nous avons étendu notre modèle jusqu'en l'an 2786 pour deux raisons. Dans un premier temps, nous voulions mettre cela en perspective. Personne ne pense que nous savons vraiment ce qui arrivera en l'an 2786. Mais cela vaut tout aussi bien pour l'an 2026. C'est une explication de la signification des taux actuels. Ce n'est pas une prédiction. L'autre raison tient à la théorie démographique—qui n'est pas tellement riche, mais qui renferme une théorie de la stabilité de la population—qui veut que si ces taux demeurent constants pendant un certain temps, la structure de la population par âge se stabilisera avec les taux de fécondité, et, par après, la population se stabilisera à son tour à un niveau de 18 millions d'habitants. La notion qui veut que la population disparaisse n'est pas vraie. Dans de telles conditions, la population ne descendra jamais en deçà de 18 millions d'habitants, environ le même chiffre qu'au recensement de 1961.

Les opinions diffèrent énormément à cet égard. Pour beaucoup d'environnementalistes, cela ne tient pas, mais bien d'autres sont de l'avis contraire. Comme je le disais, l'évolution de toutes les populations des pays industrialisés de l'Europe de l'Ouest ressemble à cela. La situation est la même partout. Le niveau de fécondité est inférieur au seuil de renouvellement de la population. Tous ces pays ont un taux de migration net et ont bénéficié du baby boom, à un degré plus ou moins important, ce qui maintiendra l'accroissement de la population pendant encore un certain temps au début du siècle qui s'en vient. Leurs populations atteindront leur point culminant au début du prochain siècle et entreprendront lentement de décliner jusqu'à un certain niveau qui demeurera au-dessus de zéro.

Cette ligne représente un autre facteur important. C'est notre graphique théorique. Le reste va très rapidement, particulièrement si l'on regarde cette pile. Il s'agit de la population née à l'étranger—le nombre de personnes qui ont émigré au



*[Text]*

to Canada and are still living here. This, I would submit, is the best measure of the impact of immigration on a country, because you cannot really use the emigration figures. Since so many people immigrate and emigrate relatively quickly, it is a poorly measured phenomenon. You don't know what their characteristics are, nor do you know how long they have stayed in Canada. But if you look at the census and find out the number of people who were born abroad and are still here, you know that they have emigrated here, you know they are still here and you know what their characteristics are. This, then, starts at around 4 million counted in the 1986 census and stays there because we have kept migration constant. But because the population goes up and then down again, this proportion goes down and then up again. It starts at around 15 per cent and goes down to around 14 close to the year 2026. It eventually stabilizes at 22 or 23 per cent.

There is an important demographic result here. This 22 per cent is uniquely determined by that fertility rate. If the immigration is higher, this foreign born population will be higher but so will the total population. As long as fertility stays at 1.7, you will never have more than one in five of your population foreign born. This accounts for some of the curiosities or some of the paradoxes we seem to uncover later about the minimal impact of immigration on certain variables that were thought to have a greater impact, especially upon aging.

One last graph shows that emigration is important to Canada. This is what would happen if there were no emigration to Canada. This is another reason why we took this out to the year 2786, because it is there that the last Canadian bites the dust. On March 23, before the end of the fiscal year, the last one goes.

You can see again the importance of this demographic momentum. Even with zero migration, the population would continue to grow to around 2011, where it peaks at around 28 million and then slowly begins to fall off. That was the answer on the national question.

There was also a local question involved here concerning the relative growth rates of the various regions of Canada. Here we have two bits of data about the most important question: Population growth in Quebec.

This is an early and alarming version of this issue. This is the disappearing version of the situation in Quebec. It is based on older data. It comes from the 1981 census. This green line represents a projection made by Statistics Canada at that time for the population of Canada. The blue line represents the projection made by QBS on the same sort of hypotheses on which the one for Canada was made to the year 2031. Although the population in Quebec continues to grow until the first part of the next century, it grows less rapidly. This startling red line represents the proportion of population in Quebec at Confederation. On this graph, it goes on this axis from 27 per cent to

*[Traduction]*

Canada et qui y vivent encore. Je dirais que c'est la meilleure façon de mesurer l'incidence de l'immigration sur un pays parce que l'on ne peut pas vraiment utiliser les chiffres de l'émigration. Compte tenu des mouvements tellement rapides de l'immigration et de l'émigration, la mesure de ce phénomène n'est pas tellement précise. On ne connaît pas les caractéristiques de ces gens, ni combien de temps ils sont demeurés au Canada. Mais avec les données du recensement, on peut déterminer le nombre de personnes qui sont nées à l'étranger et qui sont toujours ici, ce qui permet d'établir qu'ils ont immigré au Canada, qu'ils y sont toujours, et d'établir aussi leurs caractéristiques. Au recensement de 1986, il y en avait donc 4 millions, et nous avons conservé ce chiffre parce que nous avons voulu maintenir la migration constante. Mais compte tenu que la population augmente et diminue ensuite, cette proportion diminue et remonte. Elle est, au début, d'environ 15 p. 100, et diminue aux environs de 14 p. 100 vers 2026. Elle se stabilise par la suite à 22 ou 23 p. 100.

Il y a un résultat démographique important à signaler ici. Ce pourcentage de 22 p. 100 n'est déterminé que par le niveau de fécondité. Si le taux d'immigration est élevé, la population de Canadiens nés à l'étranger sera aussi élevée, mais cela vaudra aussi pour la population totale. Tant que la fécondité se maintiendra à 1,7, il n'y aura jamais plus d'un Canadien sur cinq qui sera né à l'étranger. Cette réalité explique un certain nombre de paradoxes que nous avons découvert plus tard au sujet de l'incidence minimale de l'immigration sur certaines variables que l'on avait cru plus importante, notamment en ce qui a trait à l'âge.

Le dernier graphique illustre l'importance de l'immigration pour le Canada. C'est ce qui arriverait s'il n'y avait pas d'émigration vers le Canada. C'est une autre raison pour laquelle nous avons étendu notre modèle jusqu'en 2786, parce que c'est à ce moment-là que disparaît le dernier Canadien. Le 23 mars, avant la fin de l'année financière, le dernier s'éteint.

Cela démontre encore une fois l'importance de cet élan démographique. Même sans migration, la population continue de croître jusqu'en 2011, où elle culmine à 28 millions d'habitants et commence ensuite à diminuer lentement. Cela répondait à la question relative à la situation sur le plan national.

On nous avait ensuite demandé de déterminer ce qu'il en était au sujet des taux de croissance des diverses régions du Canada. Nous avons donc ici deux graphiques au sujet de la question la plus importante: l'évolution de la population au Québec.

C'est une version plutôt alarmante de la question qui fait ressortir le danger de la disparition de la population française du Québec. Les données utilisées sont celles du recensement de 1981. Cette ligne verte représente une projection faite par Statistique Canada à ce moment-là, relativement à la population du Canada. La ligne bleue représente le même genre de projection fondée sur des hypothèses analogues, mais celle du BSQ. Malgré que la population du Québec continue de progresser au début du siècle, sa croissance est moins rapide. Cette ligne rouge représente la population du Québec à l'époque de la Confédération. Comme l'indique le graphique, elle recule de

*[Text]*

20 per cent over that 50 year period, and apparently is still on the way down.

That is an alarming situation, but there is another one. There is more than one way to look at these situations. In fact, you can choose among them, depending on how alarmed you wish to be at a particular moment. I will now show you a less alarming situation for Quebec. The key thing is that this occurs five years later. It is based on more recent data, namely, the 1986 census on fertility and mortality at around that time. More importantly, it is based on the interprovincial migration of the 1981 to 1986 period, whereas the other one was based on the 1976 to 1981 period. This is far less alarming. Another thing that makes it less alarming is the demographic truism: Do not go so far. The QBS only goes out to the year 2011 these days, not to 2031.

This is on the same scale of 7 percentage points that we had before. The proportion is still dropping, but today it is dropping at a much less alarming level, from 25.5 per cent to 24.5 per cent.

When we released this report, we went around the country giving press conferences and trying to encourage people to bring this to other people's attention. In Quebec, the headline was "Quebec Population to Drop Below 1 in 4," even though it was dropping just 1 per cent it happened to go over a rather memorable line.

The issue for the rest of Canada, though, is the surprising stability in almost all of the regions of Canada except in this one and one other one. The population projected by Statistics Canada is to grow at roughly the same rate as the national population, so that they all maintain their shares of the population.

I will not show all those graphs, but only the other one that changes. This represents the population of Ontario. These are two Statistics Canada projections. The percentage of Ontario goes up from 36 per cent to 39 per cent. The interesting thing about this graph is that it seems to alarm everyone; even people from Ontario seemed to be alarmed by it. As I said, for the rest of the population, it stays the same.

I should like to diverge to one of the new questions that came up during this review, which is related to this question of the population in Quebec, and that is the question of the polarization of French and English in Canada. I should like to refer to this because it will illustrate one of the points that comes out of this study, namely, that you have to look carefully at a good many of these national demographic issues because often they are played out on a much narrower stage than you would expect. Here is the phenomenon of what would seem to be the sorting out of the two languages, if you measure by mother tongue. This green bar indicates census data of English in Quebec from 1951 to 1986. You can see it dropping from 14 per cent down to 10 per cent. The yellow bar indicates the francophone hors de Quebec, dropping from 8 per cent to 5 per cent. This is a very strong national phenomenon. If you look at

*[Traduction]*

27 p. 100 à 20 p. 100 sur cette période de 50 ans, et l'écart semble continuer de s'élargir.

La situation est alarmante, mais il n'y a pas qu'une seule façon de voir la chose. En réalité, on a le choix, selon le degré d'inquiétude que l'on veut éprouver à un moment donné. Ici, la situation du Québec est moins alarmante. Il faut considérer que les données utilisées ont été prélevées cinq années plus tard. Elles sont plus récentes. Ce sont les données du recensement de 1986 sur la fécondité et la mortalité. Il est plus important encore de noter que dans le premier cas, on utilisait les données relatives à la migration interprovinciale de 1981 à 1986, tandis que dans le deuxième, ce sont les données de 1976 à 1981. Le résultat est beaucoup moins alarmant. Il y a aussi un autre facteur qui rend la situation moins alarmante, à savoir le truisme démographique qui dit qu'il ne faut pas aller trop loin. La prévision du BSQ ne va que jusqu'à l'an 2011, et non 2031.

L'échelle est la même, la proportion diminue toujours, mais dans une mesure beaucoup moins alarmante, soit de 25,5 p. 100 à 24,5 p. 100.

Quand nous avons publié ce rapport, nous avons donné des conférences de presse un peu partout dans le pays, et nous avons tenté d'encourager les journalistes à attirer l'attention de la population sur ce phénomène. Au Québec, on pouvait lire: «la population du Québec diminuera à moins du quart de la population du Canada», même si elle ne diminuait en réalité que de 1 p. 100.

Pour le reste du Canada, toutefois, le plus étonnant demeure la stabilité surprenante dans la plupart des régions, à l'exception de celle-ci et d'une autre. Statistique Canada prévoit que la population dans les régions augmentera à peu près au même rythme que la population sur le plan national, ce qui permet à chacune de représenter la même proportion de la population qu'auparavant.

Je ne vous présenterai pas tous ces graphiques, mais seulement celui où la proportion change. Il s'agit de la population de l'Ontario. Ce sont deux projections de Statistique Canada. De 36 p. 100, la proportion de la population de l'Ontario passe à 39 p. 100. Ce qui est intéressant au sujet de ce graphique, c'est qu'il semble alarmer tout le monde, même les gens de l'Ontario. Pour les autres régions, la proportion ne change pas.

Je voudrais faire un aparté au sujet de l'une des questions qui a été soulevée au cours de cette étude concernant la population du Québec. Il s'agit de la polarisation du français et de l'anglais au Canada. Je voudrais attirer votre attention sur cette réalité, parce qu'elle illustrera l'une des constations qui ressort de cette étude, à savoir qu'il faut examiner de près les questions démographiques à caractère national parce qu'elles sont souvent beaucoup plus localisées qu'on serait porté de le croire. Nous voyons ici comment se répartissent les deux langues parlées au Canada, selon la langue maternelle. Cette barre verte représente les données relatives à l'évolution de la population anglaise au Québec de 1951 à 1986. Vous pouvez constater qu'elle diminue de 14 p. 100 à 10 p. 100. La barre jaune représente l'évolution de la population francophone hors Québec, qui passe de 8 p. 100 à 5 p. 100. C'est un phénomène



*[Text]*

it more closely, you will find that this has happened in a surprisingly narrow area. The country tends to be divided into francophone areas, anglophone areas and zones of contact, where the two are somewhat more mixed. Here we have the same data for the francophone regions and the anglophone regions of Canada.

The anglophone regions are in "le coeur du Québec". The anglophone regions are all of Canada except for those areas in Ontario and New Brunswick which border on Quebec and those areas in Quebec which border on Ontario and the L'Estrie. You can see that during the period 1951 to 1986 there was very little change in these figures.

In the francophone regions the percentage of French was 95.6 in 1951; it was 96 per cent in 1986. In the anglophone regions the percentage of English was 80.4 in 1951 and 35 years later it was 82 per cent. There is not a great change.

The same change did not occur in the first of these contact regions, the Acadian regions of New Brunswick. You can see the same lack of change there. If you look at it closely, all of this change that is shown on the national graph occurred in the contact regions of Quebec, which are the l'Outaouais, l'Estrie and Montreal, and the contact regions of Ottawa, which are this side of the Ottawa River. You can see the percentage of English dropping from 23 to 15.6, and the percentage of English dropping in Ontario from 37 per cent to 27 per cent. It was a significant change, but it occurred right in this area.

One of the problems with the language question is how you measure it. This is a question of mother tongue. At the same time that this was happening, to the extent that it was happening, the country was becoming more bilingual. This, of course, is one of the questions that remains.

The next questions we were asked were: Is there a population crisis or is the population going to continue to grow? What does this matter for our economic well-being? What is the relationship between economic growth and population growth? To answer these questions we brought all of our economists in. They were very helpful in private, but if you talked to them in their offices or in a bar, they would say that in a population such as Canada's, where most of our manufacturing is already selling to world markets and where there is a high-tech population, the absolute numbers simply do not matter. What matters is the quality of the population, the human capital and the physical capital; that is, the tools they have to work with. It is difficult to get them to say that for our publication. However, fortunately, we did find a couple of economists to do that.

The first one was a very distinguished Quebec demographer, Pierre Fortin, who was at that time President of the Quebec Economists Association and a professor at Laval University. Now he is a professor at the University of Quebec (Montreal). Pierre did something rather rare in our three years of working with these academics. He did exactly what we wanted him to

*[Traduction]*

national très important. En y regardant de plus près, vous constaterez qu'il se limite à des régions très précises. Le pays est divisé en régions francophones, en régions anglophones et en zones de contact, où les francophones et les anglophones sont mélangés. Nous avons ici le même genre de données qui s'appliquent aux régions francophones et aux régions anglophones du Canada.

Les régions anglophones sont au cœur du Québec. Les régions anglophones recouvrent tout le Canada, à l'exception de certaines régions en Ontario et au Nouveau-Brunswick, voisines du Québec, et de quelques régions du Québec voisines de l'Ontario, et l'Estrie. Vous pouvez constater que de 1951 à 1986, ces chiffres ont très peu varié.

Dans les régions francophones, le pourcentage de personnes de langue maternelle française était de 95,6 p. 100 en 1951, et de 96 p. 100 en 1986. Dans les régions anglophones, le pourcentage de personnes de langue maternelle anglaise était de 80,4 p. 100 en 1951, et 35 ans plus tard, il était de 82 p. 100. Le changement est minime.

Le changement n'a pas été tellement important non plus dans les régions de contact acadiennes du Nouveau-Brunswick. Si vous examinez bien le graphique, sur le plan national, tout le changement s'est produit dans les régions de contact du Québec, c'est-à-dire l'Outaouais, l'Estrie et la région de Montréal, et dans la région contact d'Ottawa, de ce côté-ci de la rivière. Le pourcentage d'anglophones est passé de 23 à 15,6 p. 100, et le pourcentage de francophones en Ontario, de 37 p. 100 à 27 p. 100. Le changement a été important, mais il s'est produit presque uniquement dans cette région.

L'une des difficultés avec la question linguistique tient à la façon de mesurer l'évolution. Il faut partir de la langue maternelle. Au cours de la même période, le pays devenait de plus en plus bilingue. C'est évidemment l'une des questions qui demeure.

Parmi les questions auxquelles nous devons répondre, il y avait ensuite celles-ci: peut-on parler de crise démographique, ou la population va-t-elle continuer de croître? Qu'est-ce que cela signifie pour notre bien-être économique? Quel rapport y a-t-il entre la croissance économique et la croissance démographique? Pour y répondre, nous avons demandé la participation de tous nos économistes. Ils ont tous beaucoup contribué en privé, mais en tête-à-tête, ils étaient tous d'avis que pour une population comme celle du Canada, où nous sommes déjà intégrés aux marchés mondiaux et où la population vit déjà à l'ère de la haute technologie, les chiffres absolus ne veulent rien dire. Ce qui compte avant tout, c'est la qualité de la population, du capital humain et du capital physique, qui sont, en définitive, les instruments dont ils se servent. Mais il était tout-à-fait difficile de le leur faire dire d'une manière officielle. Heureusement, il y en a eu un ou deux qui y ont consenti.

Le premier était un démographe très haut coté, du Québec, M. Pierre Fortin, qui était à l'époque président de l'Association des économistes du Québec et professeur à l'Université Laval—et qui est aujourd'hui professeur à l'Université du Québec à Montréal. Pierre a fait quelque chose qui s'est produit plutôt rarement au cours de nos trois années de travail avec ces universitaires. Il a fait exactement ce que nous vou-

[Text]

do. We wanted him to produce a graph that did not say anything. As you can see, he did.

This graph depicts the relationship between economic growth and population growth from the period 1960 to 1985 for the OECD countries; that is, the countries like Canada, which includes the United States. These figures are negative because, for technical reasons, he took, first of all, the differences in all those populations and economies that were slowing down during that period. Over a wide range of population growth, minus one per cent to plus one per cent, there was essentially no relationship. You learn a lot doing these presentations. If there were a relationship, these points would have clustered along a line something like that and I would say, to show how inchoate the theory is, "They would cluster along a line like that." On the 138th presentation, I noticed that they do seem to cluster along a line something like that, though it is still not much. The correlation coefficient is about minus .05, which in this small sample is not significant.

Also to balance the scales, we got some English economists, Frank Denton and Byron Spencer, from McMaster University to build us a model, and they came up with a model that we are actually flogging. In fact, we were talking earlier about sending out flyers to advertise products, and we sent out one for them to advertise the existence of the model. It is a very good model. It enables you to build further models. It is menu-driven and runs off any DOS computer and sells for about \$70. You can change all the economic parameters, and it is very flexible when changing the demographic parameters.

We used their model to test the impact on economic well-being of several vastly different levels of population growth. One of the things you learn from these studies is that if a couple of economists tell you that there is no relationship between economic growth and population growth, and if you ask them to build you a model, you should not be too surprised if the model shows there is no relationship between economic growth and population growth. We ran the model using the standard version of the Canadian economy, which matches very well with the results from other standard models that are around. We ran it out to the year 2036 to show the effect. We have here two measures of economic well-being. These blue bars represent gross domestic product or overall production per household. The green bars are the same measure of GDP per capita. We had a variety of projections. This bar here is for 1986. You can see that a productivity increase is built into this model, which accounts for a vast increase in our overall well-being.

[Traduction]

lions qu'il fasse. Nous voulions qu'il produise un graphique qui ne disait rien. Et comme vous pouvez le constater, c'est ce qu'il a fait.

Ce graphique illustre le rapport entre la croissance économique et la croissance démographique des pays de l'OCDE, comme le Canada et les États-Unis, pour la période de 1960 à 1985. Ces chiffres sont négatifs parce que, pour des raisons techniques, il a commencé par considérer les écarts dans toutes ces populations, et les économies de ces pays accusaient toutes un certain ralentissement au cours de cette période. Considérant une différence de plus ou moins un pour cent dans la croissance démographique, il n'y avait à toutes fins pratiques aucune relation. On apprend beaucoup quand on prépare des exposés. S'il existait un rapport entre la croissance économique et la croissance démographique, ces points se seraient agglomérés sur une ligne, un peu comme cela, et pour démontrer à quel point la théorie est incohérente, je dirais qu'ils se regroupaient autour d'une ligne comme cela. À la 138<sup>e</sup> présentation, j'ai remarqué que les points semblent se regrouper sur une ligne, un peu comme cela, malgré que ce ne soit pas tellement évident. Le coefficient de corrélation est d'environ moins 0,05, ce qui n'est pas tellement important dans ce petit échantillon.

Pour équilibrer un peu les choses, nous avons demandé à deux économistes anglophones, M. Frank Denton et M. Byron Spencer, de l'Université McMaster, de construire un modèle, et ils nous en ont construit un, que nous exploitons encore, d'ailleurs. Nous discutons justement, plus tôt, de la possibilité de distribuer des circulaires pour faire connaître nos produits; nous l'avons d'ailleurs fait pour faire savoir que nous avons un modèle. C'est un très bon modèle. Il permet d'en construire d'autres. Il est doté d'un menu, et peut être utilisé avec n'importe quel ordinateur utilisant le langage DOS. Il coûte environ 70 \$. Il permet de modifier tous les paramètres économiques, et il est d'une grande souplesse lorsqu'il s'agit de changer les paramètres démographiques.

Nous avons utilisé ce modèle pour déterminer l'incidence de plusieurs niveaux de croissance démographique extrêmement différents sur le bien-être économique. Ce que ces études démontrent, entre autres, c'est que lorsqu'une couple d'économistes disent qu'il n'y a pas de relation entre la croissance économique et la croissance démographique, et qu'on leur demande de construire un modèle, il ne faudrait pas trop s'étonner que le modèle démontre qu'il n'y a pas de relation entre la croissance économique et la croissance démographique. Nous avons appliqué le modèle en utilisant la version standard de l'économie canadienne, dont les résultats s'apparentent de très près à ceux d'autres modèles standards existants. Nous avons fait une projection jusqu'à l'an 2036 pour illustrer l'effet. Nous avons ici deux mesures du bien-être économique. Ces barres bleues représentent le produit intérieur brut ou la production par ménage. Les barres vertes représentent le PIB par personne. Nous avons fait plusieurs projections. Cette barre représente 1986. Vous pouvez constater que l'on tient compte de l'augmentation de la productivité dans ce modèle, ce qui représente un accroissement très important de notre bien-être.



## [Text]

We have had several projections. First, we had the trend projection which held everything at cost. That is the first draft you saw, and it gives you around 30 million people in 2036. The birth rate projection was high, around 2.5, which gave you 39 million in 2036. We had two high immigration levels that gave you 34 million and 41 million. The 41 million came from setting the rate at one per cent of the base population and zero population growth, which gives you only 27 million. You can see in this vast range of 41 million to 27 million, and using this model, that there is effectively no difference using this measure of well-being gross domestic product per household. As you would expect, the only difference is in these green bars which represent per capita income, which is slightly less before the high birth rate scenario.

You can do some other things with this model. It is a rather clever model. One of the things we did was to vary some of the aspects related to human capital, because the more subtle thing, economists will say, is that as long as you keep the profile of human and physical capital the same, population growth has no major impact on economic growth. So we did two things, both of which were related to the participation of women in the labour force. The first one is in this graph. You can see that most of the bars are the same as what we had before, except for the last three which are different. The first graph had in its base case an increase in female participation rates over that period. For this graph, we assumed that by 2006, Canadian women would be participating in the labour force at the same rate as Swedish women do today, which means much higher increases in ages 30 and above. That gave us about a 10 per cent increase in overall well-being. Another parameter in this model, which is a supply-driven model that estimates returns to human capital by returns to education, is based on the idea that women do not, because of rigidities in the labour market, get the same returns for the same levels of education as men do. That parameter can be varied in the model.

The model assumes already that these differences will narrow over the timeframe in the projection. We reduced them to zero by 2006. In discussing what this meant with the two economists, they said that it meant a better allocation of human resources by reducing rigidities in the labour market. That produces another 10 per cent increase in overall well-being. If you put the two of them together, you get about a 15 per cent increase in overall well-being.

When you talk about the dependency burden and the aging of the population, there are tremendous numbers of levers that are not obvious, and these are a couple of them that will make a tremendous amount of difference in the ratio of demands on the system to the product of that system.

Informetrica did the same sort of thing for the Department of Employment and Immigration in terms of immigration levels. It does not go as far as this model, but it shows the same result, namely that the overall measure of economic growth goes up and the per capita measure stays the same. Actually, it goes down slightly, because they had one of the issues that we have not been able to deal with: The whole question of the

## [Traduction]

Nous avons fait plusieurs projections. Dans la projection des tendances, toutes les valeurs sont constantes, et la population serait d'environ 30 millions d'habitants en 2036. La projection des naissances était élevée, à environ 2,5, et la population atteindrait 39 millions d'habitants en 2036. À des niveaux d'immigration élevés, la population atteindrait 34 millions et 41 millions d'habitants. À un taux de croissance de 1 p. 100, la population atteignait 41 millions d'habitants, et à un taux de croissance de zéro, 27 millions. Ce modèle permet de constater qu'il n'y a pas tellement de différences dans les valeurs des paramètres de la situation économique, quel que soit le scénario. La seule différence qui existe vraiment se trouve avant le scénario où l'on suppose un taux élevé de naissance.

Ce modèle peut aussi servir à vérifier certaines autres choses. Il est plutôt polyvalent. Nous l'avons utilisé, entre autres, pour évaluer certains aspects du capital humain, parce que selon les économistes, lorsqu'on maintient le capital humain et le capital physique à la même valeur, la croissance démographique n'a pas d'incidence vraiment marquée sur la croissance économique. Nous avons donc fait deux choses, qui étaient toutes deux liées à la participation des femmes sur le marché du travail. Dans ce graphique, la plupart des barres sont les mêmes que celles que nous avons dans le graphique précédent, à l'exception des trois dernières. Nous avons supposé que d'ici l'an 2006, les femmes canadiennes se retrouveraient sur le marché du travail en aussi grand nombre que les Suédoises aujourd'hui, ce qui représenterait une augmentation très importante de la participation des femmes de 30 ans et plus. Nous avons abouti à une augmentation d'environ 10 p. 100 du bien-être économique. Un autre paramètre de ce modèle, qui relève de l'offre, consiste en une évaluation de l'amélioration du capital humain fondé sur le rendement de l'éducation. Il semblerait que certains obstacles sur le marché du travail empêcheraient les femmes de bénéficier autant que les hommes de leur degré de scolarité. Le modèle permet de faire varier ce paramètre.

On suppose que ces écarts se retréciront pendant la durée de la projection. Nous les avons réduits à néant en 2006. En discutant de ce que cela signifiait avec les deux économistes, ils ont dit qu'il s'agissait tout simplement d'une meilleure distribution des ressources humaines qui serait obtenue en réduisant les difficultés sur le marché du travail. Cela produit encore une fois une augmentation de 10 p. 100 du bien-être économique, ce qui nous donne une augmentation totale de 15 p. 100.

Le fardeau des personnes à charge et le vieillissement de la population sont des éléments qui ne sont pas tellement évidents, mais qui influenceront énormément sur le rapport entre l'offre et la demande de ce système.

Informetrica a fait le même genre d'étude pour le ministère de l'Emploi et de l'Immigration sur les niveaux de l'immigration. Sans aller aussi loin que ce modèle, la conclusion est la même, à savoir que la croissance économique augmente et la valeur par personne demeure la même. En réalité, elle diminue un peu parce que Informetrica a pu considérer la question de l'épuisement progressif des ressources, qui fait diminuer un peu le revenu par personne.

*[Text]*

shallowing of resources, which makes that per capita income come down a little bit.

**Senator Spivak:** What was that verb?

**Dr. Murphy:** "Shallowing." It is their verb, not mine.

**Senator Spivak:** Is nothing sacred?

**Dr. Murphy:** I guess not; not at Informetrica.

One of the other points we wanted to make is with regard to the whole environmental question. It is odd to think back now, but three years ago that question really was not on the public agenda. When we started this project, we did a tender for major research projects. The relationship between population and the environment was one of the subjects on which we asked for proposals. We got 95 proposals, but not one on the issue of the relationship between population and the environment. We used this graph to try to make the point. It is very simple.

This graph is the reverse side of that other graph. It is the gross domestic product projections that underly the other graph. Obviously, if populations of different sizes, from 41 million to 27 million, have the same level of per capita income, a tremendous amount of more production is needed in one case than in the other. Here you can see that for 41 million the overall production needed is at this level, and for 27 million it is at that level. We wanted to remind people that, although we are not saying you cannot make this much more growth sustainable, it is obviously a more difficult problem to do so, just to keep this environmental question in people's minds.

The next issue was the question of the changes in the Canadian family. Obviously, there were significant changes, and it is on this graph where they show. I will talk a bit about this graph, and then I will tell you that it is misleading. But what you can see is that there has been a tremendous amount of change. What this shows is the number of families by types of families. This is from census data starting in 1961 and going to 1986, a 25-year period.

These blue bars relate to the number of so-called traditional families; both spouses present and only the husband working.

The green bars relate to the double-income families, the number of families with both spouses present and both working.

In 1961, coming out of the baby boom, the traditional family was four to five times as numerous as the double-income family. There was a gradual changeover. So now the double-income family is more than twice as numerous as the single-income family.

The orange bar relates to the number of single-parent families headed by women, and the black bar relates to the number of single-parent families headed by men, which shows another significant increase.

This red bar increasing from 1971 onwards relates to the number of families in which nobody works. This is really a measure of the aging of the population. This is a slightly misleading graph, as I said, because it gives the impression that

*[Traduction]*

**Le sénateur Spivak:** Qu'avez-vous dit?

**M. Murphy:** L'épuisement progressif des ressources.

**Le sénateur Spivak:** Rien n'est sacré.

**M. Murphy:** Pas pour Informetrica, semble-t-il.

Nous avons aussi voulu faire ressortir les répercussions sur l'environnement. C'est plutôt bizarre, quand on songe qu'il y a trois ans, cette question ne faisait pas vraiment partie des priorités publiques. Au début du projet, nous avons demandé des offres en fonction de projets de recherche importants. Nous avons demandé des offres, entre autres, sur une étude de la relation entre la population et l'environnement. Nous avons reçu 95 propositions, mais aucune d'entre elles ne portait sur ce sujet. Nous avons utilisé ce graphique pour illustrer certaines constatations. C'est très simple.

Ce graphique est le principe inverse de l'autre. Il repose sur les projections du produit intérieur brut de l'autre graphique. Il est évident que des populations de tailles différentes, qui s'échelonnent de 41 millions à 27 millions d'habitants, et dont le niveau de revenu par personne est identique, certains niveaux de population demandent une production beaucoup plus élevée que d'autres. Pour une population de 41 millions d'habitants, vous avez ici la production nécessaire, et pour 27 millions d'habitants, celle qui est requise. Nous voulions rappeler aux gens que même si nous ne disons pas qu'il serait impossible de supporter une croissance beaucoup plus importante, la chose est évidemment plus difficile, tout simplement pour faire en sorte que l'on n'oublie pas la question de l'environnement.

Vient ensuite la question de l'évolution de la famille canadienne. Il y a évidemment eu des changements importants, et c'est précisément ce que démontre ce graphique. Je vais vous parler un peu de ce graphique, et je vous dirai ensuite qu'il est trompeur. Vous pouvez constater que la situation de la famille canadienne a énormément évolué. Ce graphique donne le nombre de familles par genre. Ces données sont tirées du recensement et s'étendent sur une période de 25 ans, de 1961 à 1986.

Ces lignes bleues représentent le nombre de familles dites traditionnelles, où les deux parents sont présents et seulement l'époux travaille.

Les barres vertes représentent la famille à double revenu, qui comprend deux conjoints qui travaillent tous deux à l'extérieur du foyer.

En 1961, à la fin du baby boom, les familles traditionnelles étaient quatre à cinq fois plus nombreuses que celles à double revenu. La situation s'est inversée graduellement. Aujourd'hui, il y a deux fois plus de familles à double revenu que de familles à revenu unique.

La barre orange représente le nombre de familles monoparentales dirigées par une femme, et la barre noire, celles dirigées par un homme. Le nombre de ces familles a beaucoup augmenté.

Cette barre rouge, qui commence à augmenter à partir de 1971, représente le nombre de familles où personne ne travaille. Elle constitue en réalité une mesure du vieillissement de la population. Ce graphique est quelque peu trompeur, comme



## [Text]

these changes are fairly recent; that they may be idiosyncratic and may be easily reversed.

So we have another series of data that we lifted from one of our more important studies done by Lorne Temperman and Charles Jones from the University of Toronto. They might be flabbergasted to see this interpretation of their data. What we have here is the question of the relationship of families to the labour market. What changed was that more and more women left the home as a place of work. They decided to work outside of the home rather than in the home.

What we looked at, historically, was the number of people leaving the household as a place of work. There was a time, not too long ago, when almost all economic activity was centred around the household. If you have a nation of small farmers and small artisans, the work takes place around the house. There is not a great deal of difference between men's work and women's work. Also, everybody has to be associated with the household because some of the essential goods are produced there and not anywhere else.

So if you did not live in your own household you tended to live with relatives or you tended to be a lodger, which is something that is almost forgotten now. People forget how important the lodger was. When one of the fathers of Confederation was shot down on Sparks Street, he was shot down not in front of A & A Records, but in front of his lodging house. Lodgers were very important in the past. So what we have here is a graph showing people leaving the home as a place of work.

The green line at the bottom relates to the last men who left. That relates to the percentage of the labour force that were farmers. This is an extraordinary change. It drops from 62 per cent down to 2 per cent from 1871 to 1986.

The blue line at the top relates to women leaving the home as the place of work. This is the flip side of the participation rate—the number of women not in the labour force. It started at around 90 per cent at the turn of the century and dropped to around 40 per cent today. It is around 20 or 30 per cent in most European countries today.

There are a couple of lessons to be drawn from this. First of all, people say women were the first to leave the home. Obviously they were not; they were the second. The men left first.

Before I go further, I should say that this red line relates to everybody else leaving the household. This bar relates to the average household size. It has dropped from 5.2 family members in the last century to 2.8 family members today. This relates to children leaving the household, lodgers and relatives.

The reason we emphasize this graph is to show that these are long-term trends. When you see governments, societies wrestling with these tensions between people who want to have

## [Traduction]

je l'ai dit, parce qu'il donne l'impression que ces changements sont plutôt récents, qu'ils peuvent avoir un caractère personnel et que cette situation peut peut-être facilement s'inverser.

Nous avons maintenant une autre série de données que nous avons prélevées dans l'une de nos plus importantes études réalisées par Lorne Temperman et Charles Jones de l'Université de Toronto. L'interprétation que nous avons faite de leurs données les étonnera peut-être. Nous considérons ici le rapport entre les familles et le marché de travail. Le changement le plus important a été que de plus en plus de femmes ont quitté la maison pour aller travailler à l'extérieur.

Nous nous sommes particulièrement intéressés, sur le plan historique, au nombre de personnes qui ont quitté la maison pour aller travailler à l'extérieur. Il n'y a pas si longtemps, presque toute l'activité économique était centrée autour de la maison. Dans un pays composé de petits agriculteurs et de petits artisans, le travail se déroule autour de la maison. La différence n'est pas tellement grande entre le travail des hommes et celui des femmes. Il y avait aussi le fait que tout le monde devait graviter autour de la maison parce que c'est là, et nulle part ailleurs, qu'étaient fabriqués certains des produits essentiels à l'existence.

Donc, quand on ne vivait pas dans sa propre maison, on habitait avec des parents ou on était pensionnaire quelque part, une situation qui est presque totalement oubliée aujourd'hui. On oublie à quel point le phénomène des pensionnaires était important. Quand l'un des pères de la Confédération a été abattu sur la rue Sparks, ce n'était pas en face du magasin A & A Records, mais devant sa maison de pension. Les pensionnaires étaient très importants autrefois. Ce graphique illustre la situation des gens qui ont quitté le foyer pour aller travailler à l'extérieur.

La ligne verte, en bas, représente les derniers hommes qui ont quitté leur ferme. C'est le pourcentage de la population active qui était des agriculteurs. Le changement a été extraordinaire. La proportion passe de 62 p. 100 à 2 p. 100 entre 1871 et 1986.

La ligne bleue, en haut, représente la proportion de femmes qui ont quitté la maison pour aller travailler à l'extérieur. C'est l'inverse du taux de participation—le nombre de femmes qui ne font pas partie de la population active. La proportion est passée d'environ 90 p. 100 au début du siècle à environ 40 p. 100 aujourd'hui. À l'heure actuelle, la proportion oscille entre 20 et 30 p. 100 dans la plupart des pays européens.

Il y a une couple de conclusions à tirer de cela. Premièrement, on dit que les femmes ont été les premières à quitter le foyer. Ce n'est évidemment pas le cas. Elles ont été les deuxièmes, car les hommes l'avaient fait avant elles.

Avant d'aller plus loin, je devrais préciser que cette ligne rouge représente la situation du phénomène de l'abandon du foyer dans l'ensemble. Cette ligne représente la taille moyenne des ménages. Elle est passée de 5,2 personnes, au siècle dernier, à 2,8 personnes aujourd'hui. Cela représente les enfants qui quittent le foyer, les pensionnaires et les parents.

Si nous insistons sur ce graphique, c'est pour démontrer que ce sont des tendances à long terme. Quand on voit les gouvernements et les sociétés qui se heurtent à des tensions entre des

## [Text]

children and still feel both adult members should work, they are dealing not with a new phenomenon, but the most recent manifestation of a long-term trend. The other important thing to keep in mind is that if you want to resolve some of these tensions, one of the options that is not open to you is pushing back along these lines. I like to say to those people who think that the answer is getting this many women back working at home that they might as well think of getting this many men back working on the farm, because times have changed. These solutions, to the extent they are needed, have to come from the future and not from the past.

There are a number of other things in the report about the changing family. The implications of this declining fertility changes family size. The effect of the fertility decline is the differences in ages of children. How many children have older brothers and sisters? What strikes me about this is the red sector relating to the number of children who had at least one brother or sister who was ten years older. This goes from 1961 to 1963 down to 1981-83. You can see that, during that time, those children almost disappeared, as did those who had a brother or sister at least five years older. This is part of the day care issue. These are the children who used to look after the younger children, and they have effectively disappeared. The middle child has also disappeared. There are many families with one child.

When I was at the international population meetings about five years ago, the big issue was what was going to happen in China. That is when China had the one-child policy, and the big issue was: What will happen when they have a nation of only children? As an only child myself, I did not see that as a great problem.

One of the issues that always comes up is: Can governments do anything to arrest the fertility decline? Is there some family policy or policy of natality that will work? We did not try to treat that as a social engineering question, but we did have several important studies that looked at natality programs in Europe as an experiment in family change or family tensions.

The difficulty, though, was that as social experiments they might reveal something about what can affect people's attitudes towards families and towards having children, but these experiments are always confounded because too many things go on at the same time.

One of the difficulties is this question of whether or not natality policies work, and they divide very strongly along a French-English line in the demographic world. If you ask a French demographer whether or not natality policies will work, he will say, "Oh, sure. They cost a lot, but they easily get the total fertility rate up to at least .5". So that would get us from 1.7 to 2.2. If you asked an English demographer that question, they would say it would never work and would be a waste of

## [Traduction]

gens qui veulent avoir des enfants et qui pensent quand même que les deux conjoints devraient travailler à l'extérieur, il faut comprendre qu'il ne s'agit pas là d'un phénomène qui est nouveau, mais plutôt de la manifestation la plus récente d'une tendance qui remonte très loin. Il ne faut pas oublier non plus que pour atténuer certaines de ces tensions, il ne faut surtout pas vouloir le faire en retournant à la situation traditionnelle. Ceux qui aiment à penser que la solution serait de faire réintégrer le foyer par un certain nombre de femmes feraient tout aussi bien de songer aussi à faire revenir des hommes sur la ferme, parce que les temps ont changé. Dans la mesure où on en a besoin, ces solutions doivent être tournées vers l'avenir et non pas vers le passé.

Le rapport renferme encore bien d'autres données au sujet de l'évolution de la famille. La diminution du taux de fécondité modifie la taille des familles. Elle explique les différences d'âge entre les enfants. Combien d'enfants ont des frères et des sœurs plus vieux? Ce qui m'étonne le plus, c'est le nombre d'enfants qui avaient au moins un frère ou une sœur de 10 ans leur aîné. Les données vont de la période de 1961 à 1963 à celle de 1981 à 1983. Vous pouvez constater que pendant cette période, presque tous ces enfants ont disparu, tout comme ceux qui avaient un frère ou une sœur d'au moins cinq ans leur aîné. Cela est en partie dû au phénomène des garderies. Ce sont justement les enfants qui gardaient leurs frères et sœurs plus jeunes, et qui ont disparu. L'enfant du milieu a aussi disparu. Il y a un grand nombre de familles où il n'y a qu'un enfant.

Il y a environ cinq ans, l'une des principales questions que l'on se posait aux réunions internationales sur la population, c'était ce qui allait arriver en Chine. C'était à l'époque où la Chine obligeait les parents à n'avoir qu'un enfant, et l'on se demandait ce qui allait arriver lorsque cette nation ne serait composée que d'enfants uniques. En tant qu'enfant unique, je ne voyais pas tellement où était le problème.

Que peuvent faire les gouvernements pour arrêter le déclin de la natalité? Y a-t-il une politique familiale ou nataliste qui portera fruit? Ce sont des questions qui reviennent toujours sur le tapis. Sans vouloir traiter la question d'une manière trop technique, nous avons reçu plusieurs études importantes dans lesquelles on considérait un certain nombre de programmes natalistes en Europe, en tant qu'expérience en fonction de l'évolution de la famille ou des tensions exercées sur les familles.

La difficulté tenait à ce qu'en tant qu'expériences à caractère social, elles pourraient révéler certaines choses au sujet de ce qui peut influencer sur les attitudes des gens à l'égard des familles et du fait d'avoir des enfants, mais les expériences de ce genre sont toujours réfutées parce qu'elles recouvrent trop d'aspects en même temps.

L'une des difficultés consiste à déterminer si les politiques natalistes portent fruit, et là-dessus, les démographes français et anglais sont très divisés. Un démographe français dira qu'elles sont efficaces; qu'elles coûtent cher, mais qu'elles peuvent faire augmenter le taux de natalité d'au moins 0,5. Notre indice de fécondité passerait donc de 1,7 à 2,2. Par contre, un démographe anglais dirait que c'est une perte de temps. Il donnerait l'exemple de la France, parce qu'on y pratique une telle



## [Text]

time. One of the examples they will cite is France, because it has been doing this for 200 years and nothing is happening; and the French demographer will say that the French birth rate is 25 per cent higher than the OECD average. The English demographer will say that it is the same for the English birth rate, and they have not done anything. Unfortunately, the Americans do not have that problem. It is very strong here in Canada, but we are still trying to study this. We have a couple of projects now, one with the Vanier Institute, still looking at this issue.

Here is a key graph, which may be somewhat dated now since it talks about the two Germanys, which is an issue that does not exist anymore. These are the total fertility rates. The blue line is for East Germany and the red line is for West Germany. After the war, those two lines tracked along together. In 1972 they both started down, as did all fertility rates in the western world. Around 1974, the East Germans introduced a variety of programs in an attempt to rectify the situation. Although there is a great deal of controversy about how, if or what happened there, the East German fertility rate went back up and stayed up, while the West German line continued in its downward trend.

The difficulty is that it is symptomatic of the problems of trying to sort out this situation. The East Germans did two things: they introduced a variety of labour force policies, which would minimize the cost to a woman's career when she took time out to have a child. The Swedes have put a lot of emphasis on this aspect and say it works. In fact, their birth rate is going up. At the same time, the East Germans introduced a fair amount of housing policies. East Germany had a real housing shortage at that time, and families with children received access to much better housing.

Again the same break occurs. The French will tell you that all you need to do is to guarantee women higher replacement wages and their jobs, and they will come back and the program will work. My old patron, Nathan Keith, said if you want this to work in Canada, you must produce a housing shortage first. I said we were doing it. That was another issue.

I have talked about declining fertility, but clearly at the same time as those changes we were talking about before were taking place, the changes in the family, the Canadian birth rate has been going through a long-term, secular decline. Therefore, that produces one of the major phenomenon that we are dealing with now, the aging of the population. We have two lines here. The key issue to this is that, in a modern society like Canada, what drives and changes the age structure are the fertility rates. As long as the fertility rates stay where they are and do not rise significantly, the aging of the population will continue.

With this blue line we see the total fertility rate on this axis dropping from seven—the average family had seven children in the middle of the last century—and stabilizing at roughly 1.7 children here. There was a slight baby boom around the

## [Traduction]

politique depuis 200 ans, et les résultats sont nuls. Mais les démographes français diront que le taux de natalité en France dépasse de 25 p. 100 la moyenne des pays de l'OCDE. Le démographe anglais répondra que le taux de natalité est aussi élevé en Angleterre, même si l'on n'y a pas pratiqué de politique nataliste. Malheureusement, les Américains n'ont pas ce problème. Cette formule est très populaire au Canada, mais nous étudions encore la question. Nous avons justement une couple de projets en marche à l'heure actuelle, dont l'un avec l'Institut Vanier.

Nous avons ici un graphique très important, qui est peut-être périmé, maintenant, puisqu'on y fait mention des deux Allemagnes. Ce sont les indices synthétiques de fécondité. La ligne bleue représente la situation de l'Allemagne de l'Est, et la ligne rouge, celle de l'Allemagne de l'Ouest. Après la guerre, ces deux lignes s'accompagnaient. En 1972, elles ont adopté une courbe descendante, comme tous les taux de fécondité des pays de l'Ouest. Aux environs de 1974, l'Allemagne de l'Est a introduit un certain nombre de programmes visant à redresser la situation. Malgré que la formule que l'on a adoptée en Allemagne de l'Est ait soulevé beaucoup de controverse, le taux de natalité s'est redressé et n'est pas redescendu, tandis que la situation a continué de se détériorer en Allemagne de l'Ouest.

Les Allemands de l'Est ont fait deux choses: ils ont introduit toute une gamme de politiques concernant la population active, ayant principalement pour but de minimiser le prix à payer pour une femme sur le plan professionnel lorsqu'elle décidait d'avoir un enfant. Les Suédois ont beaucoup mis l'accent sur cet aspect et disent que cela fonctionne. Au fait, leur taux de natalité est en hausse. Parallèlement à cela, les Allemands de l'Est ont introduit certaines mesures sur le plan du logement. Il y avait, à cette époque, une grave pénurie de logements, et l'on a permis aux familles avec des enfants de pouvoir se loger beaucoup mieux.

C'est encore une fois la même histoire. Les français vous diront qu'il s'agit tout simplement d'offrir de meilleurs salaires compensatoires aux femmes et de garantir le retour à son emploi, et le programme marchera. Mon ancien patron, Nathan Keith, disait que pour que cela réussisse au Canada, il fallait tout d'abord créer une pénurie de logements. J'ai répondu que c'était précisément ce que nous faisons. C'était une autre question.

J'ai parlé du déclin de la fécondité, mais il est évident qu'en même temps que la famille canadienne évoluait, le taux de natalité au Canada avait entrepris de diminuer depuis un siècle. Ceci nous amène donc à parler de l'un des phénomènes les plus importants, le vieillissement de la population. Nous avons ici deux lignes. Ce qu'il faut retenir, avant tout, c'est que dans une société moderne comme le Canada, ce sont les taux de fécondité qui modèlent la structure par âge de la population. Tant et aussi longtemps que les taux de natalité n'augmenteront pas d'une manière importante, le vieillissement de la population se poursuivra.

Cette ligne bleue permet de constater que l'indice de fécondité était de sept au milieu du siècle dernier—la famille moyenne comportait sept enfants à cette époque—et diminuée à 1,7 enfant aujourd'hui. Il y a eu un baby boom plus ou moins

## [Text]

World War I and a major baby boom around World War II with a tendency downward. Along with this, as a measure of the age structure, the percentage of people 65 and over started, in the middle of the last century, at around 3 per cent, which is where most of the third world countries are today for the same reason, namely, higher fertility. As the fertility comes down, this line gradually goes up to around 11 per cent today, and it will continue to rise.

Again, this is a projection—assuming that those conditions stay constant—of the population of people 65 years of age and over. Continuing on from 1986, where that other graph stopped, we start at 11 per cent and stabilize at around 22 per cent. You can see the effect of the baby boom here. It was generally thought that the baby boom somehow produced this aging phenomenon, but in fact the fertility rate produced it. The baby boom actually delayed it by introducing an unexpected million young people that we would not ordinarily have had. You can see the exact effect. The line would have gone like that instead of dipping down like it did.

Here is something interesting regarding social policy: This blue line shows the percentage of those people 75 and over, which stabilizes at 11 per cent—right where the percentage of people 65 years and older is today. The percentage of people 65 years and older is at 22 per cent. One of the social policy questions is where will old age begin 40 years from now? Obviously, 65 is not considered to be old any more by a long shot.

**The Chairman:** The Senate has known this for quite a long time, since mandatory retirement at 75 was introduced.

**Dr. Murphy:** A lot of these so-called dependency ratios get turned around by small things, and one of the factors that turns them around is making some estimates about when you can begin to consider that large parts of the population will require special assistance.

The other thing that is important about this as I said, is what strikes us about the inevitability of aging. What we are saying to the Canadian people is that the population, like all western populations, will get older, and you have to start thinking about what this new society will look like.

When we first started out, we had several ways of solving the problem, but I am sure the Senate would find this too. We gave this information to the senior secretariat, and they wanted to know why we wanted to solve the problem. So we do not say that any more, except in an anecdote.

This is the original line which indicates the population of 65 years and over if everything stays constant. We have the impact of two very high levels of immigration, those being 275,000 people a year and 375,000 people a year on this green line, and the fertility rate holding constant in that case and then holding immigration constant. You can see the effect of fertility going up to 2.1 for a total fertility of up to 3.1, which

## [Traduction]

important après la première Guerre mondiale, et un autre baby boom beaucoup plus important après la Deuxième grande Guerre, accompagné d'une tendance descendante. Parallèlement, en ce qui a trait à la structure par âge, le pourcentage de personnes de 65 ans et plus s'établissait à 3 p. 100, au milieu du siècle dernier, pourcentage où se situent la plupart des pays du tiers-monde aujourd'hui, pour la même raison, soit un taux de natalité plus élevé. Avec le déclin de la natalité, cette ligne s'élève graduellement vers les 11 p. 100 d'aujourd'hui, et cette proportion continuera d'augmenter.

Il s'agit là d'une projection de la population des personnes de 65 ans et plus, établie en supposant que ces conditions demeurent constantes. Partant de 1986, là où s'arrêtait cet autre graphique, la proportion part de 11 p. 100 pour se stabiliser à environ 22 p. 100. On peut constater l'effet du baby boom. On était généralement porté à penser que le phénomène du vieillissement était dû au baby boom, mais c'est davantage au taux de fécondité qu'il faut l'attribuer. En fait, le baby boom l'a même retardé, en ajoutant d'une manière inattendue un million de jeunes personnes. Vous pouvez voir l'effet précis du baby boom. La ligne aurait remonté, comme cela, plutôt que de plonger, comme ceci.

Voici quelque chose d'intéressant au sujet de la politique sociale. Cette ligne bleue représente le pourcentage des personnes de 75 ans et plus, qui se stabilise à 11 p. 100, précisément là où se situe aujourd'hui le pourcentage des gens de 65 ans et plus. La proportion des personnes de 65 ans et plus est de 22 p. 100. L'une des questions que l'on se pose sur le plan de la politique sociale, c'est à quel âge débutera la vieillesse dans 40 ans? Aujourd'hui, évidemment, on ne considère plus que quelqu'un de 65 ans et vieux.

**Le président:** Le Sénat sait cela depuis fort longtemps, depuis l'imposition de la retraite obligatoire à 75 ans.

**M. Murphy:** Un grand nombre de ces rapports peuvent être modifiés par des facteurs de plus ou moins d'importance, et l'un de ces facteurs consiste à faire des prévisions relativement au moment où des proportions importantes de la population auront besoin d'une aide spéciale.

L'autre aspect que nous considérons important tient au caractère inéluctable du vieillissement de la population. Nous disons aux Canadiens que la population canadienne va vieillir, comme toutes les populations des pays de l'Ouest; et il faut commencer à penser à ce à quoi ressemblera cette nouvelle société.

Au début, nous avions plusieurs façons de solutionner le problème, mais je suis convaincu que le Sénat saurait aussi comment procéder. Nous avons donné ces renseignements au secrétariat, et on nous a demandé pourquoi nous cherchions à résoudre le problème. Nous avons donc cessé d'en parler, et ce n'est pour animer les conversations.

Cette ligne représente la population de 65 ans et plus, en considérant que tous les paramètres demeurent constants. Moyennant un taux de fécondité et un taux d'immigration constants, cette ligne verte représente ici l'incidence à deux niveaux d'immigration, soit 275 000 et 375 000 immigrants par année. On peut constater l'effet de la fécondité jusqu'à 2,1 et d'un indice de fécondité qui grimpe jusqu'à 3,1, presque le



## [Text]

are almost baby boom levels—although the baby boom was 3.7 per cent at its highest level. You can see that even this high level of immigration of 375,000 a year has almost no impact on the percentage of those 65 years and over. The percentage is affected at around 3 per cent here, but that hardly makes society young again. Actually, these lines eventually converge out there.

This blue line is what happens with a fairly major increase up to the replacement level of fertility. It shows the population younger than it would have been, but only by around 19 per cent, which is hardly young. A major increase in fertility, up to 3.1, will not bring the population down to 3, 4 or 5 per cent, but down to the 11 per cent rate, which is where we are today.

There are two reasons for this counter-intuitive result, and the first reason is what I talked about in the beginning. As long as the fertility rate stays at 1.7, 1.5 per cent of your immigrants will be emigrants in any event. But the second reason is this: This is the age structure of the immigrant population from the 1986 census. As you can see, this is a standard demographic population pyramid. The numbers of males are on this side, the numbers of females are on the other side and the age groups are represented here. As you can see, it is not a particularly young population, nor is it a particularly old population. Most of the people are concentrated in the working ages. This was not produced by an old immigration. This was produced by our post-war immigration which had an average age of 28 to 30, but it produced this age structure.

There is a logical reason for this. It always struck me that no one pointed this out earlier, because there is a formula in a paper published in 1982—that is how powerful these papers are—that actually predicts this form. There is a logic to this.

You can see that this chart relates to the cumulative nature of immigration. As you can see, this next to last age group is about twice as big as the first age group; the second one is twice as big as the first one and the third one is about three times as big as the first one and so on. Here you can see the people who immigrated during the last period and who are now zero to four. Here you have people who have recently immigrated who are now five to nine, plus survivors of those who immigrated five years before that who were zero to four at that time. That is why the group is twice as big. This other group is three times as big because it has three groups in it: The people who recently migrated at this age, the survivors of those who migrated five years ago at that age, and the survivors who migrated five years ago at that age. It goes up until migration and mortality start to pull it down.

One of the lessons that come from this review is that immigrants are not a good means of countering demographic trends. Immigrants tend to reinforce demographic trends.

## [Traduction]

niveau du baby boom, malgré que l'on ait atteint 3,7 naissances au point culminant du baby boom. Même à raison de 375 000 immigrants par année, l'effet est presque nul en ce qui a trait au pourcentage de la population de 65 ans et plus. Aux environs de 3 p. 100, le pourcentage commence à changer, mais pas au point de rajeunir la société. En réalité, ces lignes finissent par converger, ici.

Cette ligne bleue représente ce qui arrive avec une augmentation passablement importante du taux de fécondité qui l'amène au seuil de renouvellement. La population est alors plus jeune qu'elle l'aurait été, mais seulement dans une proportion d'environ 19 p. 100, ce qui n'engendre pas vraiment une population que l'on peut qualifier de jeune. Une augmentation importante qui élèverait l'indice de fécondité à 3,1, ne ramène pas la proportion à 3, 4 ou 5 p. 100, mais bien à 11 p. 100, là où elle se situe à l'heure actuelle.

Il y a deux raisons qui expliquent ce résultat inattendu, et j'ai discuté de la première de ces raisons au début. Tant et aussi longtemps que l'indice de fécondité demeure à 1,7, la population continue de comporter une proportion de 1,5 p. 100 d'immigrants. La deuxième raison tient à la structure par âge de la population d'immigrants relevées au moment du recensement de 1986. Comme vous pouvez le constater, nous avons ici une pyramide démographique standard. On a ici le nombre d'hommes, et de ce côté, le nombre de femmes, et ici, les groupes d'âge. Cette population n'est ni jeune ni vieille. La plus grande partie de la population est concentrée dans les âges où l'on est considéré comme faisant partie de la population active. Ceci n'est pas le résultat d'une immigration lointaine, mais plutôt de celle de l'après-guerre qui nous a amené des gens de 28 à 30 ans en moyenne. Mais cette structure en est le résultat.

Il y a une explication logique à cela. J'ai toujours trouvé étonnant que personne ne l'ait signalé plus tôt, parce qu'une formule qui figurait dans un document publié en 1982—cela démontre à quel point ces documents ont de l'influence—renferment justement des prédictions assez précises à ce sujet. Il y a une logique à cela.

Ce graphique illustre le caractère cumulatif de l'immigration. Comme vous pouvez le constater, ce groupe à côté du dernier groupe d'âge représente à peu près le double du premier groupe d'âge; le deuxième est deux fois plus grand que le premier, et le troisième est environ trois fois plus grand que le premier, et ainsi de suite. On a ici la proportion d'immigrants au cours de la dernière période, qui se situe à 25 p. 100. Et nous avons ici les immigrants plus récents dont la proportion représente maintenant près de 50 p. 100, en plus des immigrants qui sont arrivés au pays il y a cinq ans et qui sont encore vivants. C'est pourquoi le groupe est deux fois plus grand. Un autre groupe est trois fois plus nombreux parce qu'il représente en réalité trois groupes—les immigrants de date récente de cet âge, les survivants de ceux qui ont immigré il y a cinq ans à cet âge, et les survivants de cet âge qui ont immigré il y a cinq ans. La proportion augmente jusqu'à ce que la migration et la mortalité la fasse décliner.

L'une des leçons à tirer de cette étude est que l'immigration n'est pas un bon moyen de contrer les tendances démographiques. Elle a plutôt tendance à les renforcer.

## [Text]

What we now have is an exaggerated version of the population age vase that all western populations are moving towards including Canada. This graph shows what demographers used to call "population pyramids." They will not stop doing that, even though it does not apply. This is a pyramid from the 1986 census. You can see that this shows a population in transition. You can see the baby boom and the echo baby boom. It shows the population in the year 2031. This is what modern populations look like. As you can see, most of the people are in the working, middle-age range. This is what Canada will look like in 2031.

Canada is not only not alone in this transition towards an older society, it is not even first. Most of the European countries are much farther along this path than we are, and one specific example is Sweden. This next graph shows the population in Canada in 2031 and it also shows Sweden in 1985. You can see that they have about the same population. There is a lot to learn from European countries because they are already there. This is one of the points the minister was making in trying to counteract the pessimism that is around. Western European populations are not old, they are not tired and they do not like innovation or prosperity, but they look like the way we are going to look.

The Canadian society in 2031 will be different from our society today. It can be prosperous, innovative and healthy but it will not be that unless we think about the options before us and make some conscious decisions.

I want to turn now to the question of the baby boom because there was, in fact, a baby boom. The blue line on this chart indicates the number of births per year in Canada from 1925 to 1985. The bars indicate the number of births per decade. We have defined the baby boomers rather narrowly for two reasons: One, to show this impact and also because the program required it. If we define it from 1954 to 1964, you will see what a boom there was. In the previous decade there were 3.7 million births; in the decade afterwards there were 3.7 million births and in the decade in the middle there were 4.7 million births. This has caused the impact on the age structure and on all the programs that moved through. We have to worry about the long-term problems we face.

This next graph shows the dependency ratio. Of course, we cannot call it that anymore because people 65 and over do not like to be referred to, for very good reasons, as "dependent". With the usual scientific courage, we called it the "age structure" to avoid a problem. This is the proportion of the population that is what is generally referred to as the non-labour force population. That is, those aged zero to 14, and 65 and over. This graph shows them as a proportion of the population and as projected.

## [Traduction]

Nous avons donc ici une version exagérée de la structure par âge de la population vers laquelle se dirigent les populations de tous les pays de l'Ouest, y compris celle du Canada. Ce graphique représente des pyramides démographiques. Les démographes aiment beaucoup ces pyramides, même si leurs applications peuvent être douteuses. Cette pyramide est donc tirée du recensement de 1986. Elle démontre que notre population est en transition. Nous y voyons la courbe du baby boom, et son effet quelques décennies plus tard. Nous y voyons l'état de la population en 2031. C'est à cela que ressemblent les populations modernes. La plupart des gens sont d'âge moyen et font partie de la population active. C'est à cela que ressemblera le Canada en l'an 2031.

Non seulement le Canada n'est-il pas le seul pays à vivre une telle transition, mais il n'est pas non plus celui où elle est le plus avancée. La plupart des pays européens sont beaucoup plus avancés que nous sur cette voie, et la Suède en est l'un des meilleurs exemples. Le graphique suivant montre la population du Canada en 2031, ainsi que celle de la Suède en 1985. On peut constater que la population est à peu près la même. Il y a beaucoup à apprendre des pays européens, parce qu'ils sont déjà rendus là où nous en serons dans l'évolution de notre population en 2031. C'est l'un des arguments qu'essayait de faire valoir le ministre pour contrer le pessimisme qui règne. Les populations des pays européens ne sont pas vieilles, ni épuisées, et elles n'aiment pas l'innovation ou la prospérité, mais leur situation ressemble à celle qui sera la nôtre dans 40 ans.

En 2031, la société canadienne sera différente de ce qu'elle est aujourd'hui. Elle sera prospère, innovatrice et saine, dans la mesure où nous aurons considéré les options qui s'offrent et pris les bonnes décisions.

Je voudrais maintenant parler un peu du baby boom, parce qu'il y a bel et bien eu un baby boom. La ligne bleue sur ce graphique indique le nombre de naissances par année au Canada, de 1925 à 1985. Les barres indiquent le nombre de naissances par décennie. Si nous avons défini les baby boomers d'une façon aussi étroite, c'est pour démontrer leur incidence sur le plan de la population et aussi parce que le programme l'exigeait. En limitant le phénomène à la décennie de 1954 à 1964, on constate l'importance qu'il a eu. Au cours de la décennie précédente, il y avait eu 3,7 millions de naissances, tout comme au cours de celle qui a suivi, et pendant cette décennie, il y a eu 4,7 millions de naissances. Ce phénomène a des répercussions sur la structure par âge de la population et sur tous les programmes qui existent. Nous ne devons pas négliger les difficultés qu'il présente à long terme.

Ce graphique illustre le rapport de dépendance. Nous avons évidemment dû modifier notre vocabulaire, parce que les personnes de 65 ans et plus n'aiment pas tellement qu'on les qualifie de «personne à charge», ce qui est d'ailleurs fort justifié. Avec le courage scientifique habituel, pour éviter le problème, nous avons utilisé l'expression «structure par âge». Il s'agit des gens qui ne font pas partie de la population active, c'est-à-dire les personnes âgées de 0 à 14 ans, et celles de 65 ans et plus. Ce graphique présente une projection de l'évolution de cette partie de la population.



[Text]

You can see quite clearly that since 1961, since the height of the baby boom, this ratio has been in steady decline and it will continue to decline until 2011 and then start back up again but never getting as high as it was in 1961 or in 1851, when almost half the population was under 14.

Up until 2011, to the second decade of the next century when the baby boomers start to reach 65, Canada will have the most favourable ratio of labour-force age population to the total population in its history and this is the time to make these decisions—to make the adjustments for this.

When I appeared before a committee of the Conference Board someone asked me what the most important graph was and I said that I thought it was this one because it shows that there is time to make these decisions but they must be done now. It is the baby boom that gives you this favourable age ratio up until 2011.

Some people argue that we should remember the replacement effect because this shows largely younger people and this shows people who are older Canadians, and one group costs a good deal more than another. It is not clear that that is true but certainly on the government side it is.

The other thing that is different is that these people, or people just younger than them, can work in much higher proportions than they are doing today. These can be resources and in a modern society like Canada we do not see these people as producers of goods.

One of our most important studies was done on just this issue by a professor at Dalhousie who looked at the older labour market. Unfortunately for him, the older labour market started at 45. As you know, participation rates for that group have been declining very rapidly over the last 30 or 40 years. He looked at the people who had left the labour force in those age groups and found that most of them had left involuntarily. They had lost their jobs; their jobs had mostly disappeared and after a period of searching they could not find another one.

Another professor, Professor Fortin, who looked at these things, said that one of the key issues that the economy faces—and this is probably more of a private-sector issue—is the management of demand for labour in those older age groups. These people can be producers of goods or drawers of welfare, depending on how we manage our demand for employment.

The final issue affecting Canada that we were asked about is the question of immigration to Canada. Again, there are some issues here that confuse the discussion for a while.

I would ask you to look at this graph which shows the history of immigration to Canada during this century. What we have here, effectively, are two graphs. The blue bars are the immigration per decade; in other words, the number of people

[Traduction]

Vous pouvez constater très clairement que depuis 1961, depuis le sommet du baby boom, ce rapport n'a cessé de décliner, et ce mouvement se poursuivra jusqu'en 2011, ou il entreprendra de se redresser, mais jamais suffisamment pour atteindre le même niveau qu'il avait atteint en 1961 ou en 1851, quand près de la moitié de la population avait moins de 14 ans.

Jusqu'en 2011, et pendant la deuxième décennie de ce siècle, lorsque les baby boomers commenceront à atteindre l'âge de 65 ans, le Canada bénéficiera du meilleur rapport de sa population active par rapport à sa population totale de son histoire, et c'est aujourd'hui qu'il faut prendre les décisions qui s'imposent et apporter les ajustements nécessaires.

Au cours d'une séance d'un comité du Conference Board où je témoignais, quelqu'un m'a demandé quel graphique était le plus important, et j'ai répondu que c'était celui-là, parce qu'il indique qu'il y a des décisions à prendre, et qu'il faut le faire dès maintenant. C'est le baby boom qui nous donne ce rapport favorable jusqu'en 2011.

Certains soutiennent qu'il ne faudrait pas oublier l'effet du renouvellement parce que cette ligne représente des gens beaucoup plus jeunes, et cette autre ligne, des Canadiens plus âgés, et l'un de ces groupes coûte beaucoup plus cher que l'autre. Cela n'est pas forcément vrai, mais le gouvernement en est convaincu.

L'autre facteur qui est différent, est que ces gens, ou d'autres un peu plus jeunes qu'eux, peuvent travailler en nombre beaucoup plus grand qu'aujourd'hui. Ils peuvent devenir des ressources, et dans une société moderne comme le Canada, nous ne les considérons pas comme des producteurs de biens.

L'une de nos études les plus importantes a été menée très précisément sur cette question par un professeur de l'Université Dalhousie, qui a examiné la situation des travailleurs plus âgés. Malheureusement pour lui, il a dû se concentrer sur les travailleurs de 45 ans et plus. Comme vous le savez, la participation de ce groupe sur le marché du travail a décliné très rapidement au cours des 30 ou 40 dernières années. Il a examiné la situation des gens de ces groupes d'âge qui ne faisaient plus partie du marché du travail, pour constater que la plupart d'entre eux en sont sortis d'une manière involontaire. Ils avaient soit perdu leur emploi, ou leurs emplois avaient pour la plupart disparu, et après une certaine période passée à chercher un autre emploi, ils n'avaient pu en trouver un.

Un autre professeur, M. Fortin, qui s'est penché sur ces questions, a noté que l'une des principales difficultés auxquelles fait face l'économie—et cela touche probablement davantage le secteur privé—réside dans la gestion de la demande pour ces groupes d'âge. Ces personnes peuvent être des producteurs de biens ou des bénéficiaires de l'assistance sociale, selon la gestion que nous ferons de notre demande sur le plan de l'emploi.

Enfin, on nous avait demandé d'examiner la question de l'immigration au Canada. Tout n'est pas toujours clair.

Je voudrais maintenant que vous examiniez ce graphique, qui illustre l'histoire de l'immigration au Canada au cours du siècle dernier. En réalité, nous avons ici deux graphiques. Les barres bleues représentent l'immigration par décennie, autre-

## [Text]

coming into Canada. The green line is that percentage of the population foreign born, which I suggested was the best measure of the impact of immigration on the country. As I have mentioned, immigration has been very important to Canada. So important, in fact, that the net immigration to Canada was negative during the last half of the 19th Century. In other words, from 1861 to 1901, more people left Canada than came to it.

However, we came out of that period of negative migration with this percentage of foreign born at around 14 per cent. In that decade from 1901 to 1911, we had 1.6 million immigrants, and it is really from this period that that vision of Canada arises with people coming into Halifax and into Montreal and getting on the sealed trains going to the west. This was the only period in our history when we had massive immigration without corresponding emigration. From the graph, you can see what happened.

During that decade, the percentage of foreign born went from 13 per cent up to 22 per cent; the highest it has ever been. However, it stayed there, even though there was an increase in immigration during the next decade. There are two reasons for that: One, the population was slightly larger so it was harder to move the line up. The second and most important reason was because emigration started to pick up again.

Therefore immigration stayed at that level through the 1921 to 1931 period and dropped down to around 13 per cent during the low migrations of the 1930s and 1940s. Then after the war, there was a very high migration—and of course by that time, the population really was larger. That very high migration brought the level up to where it has been ever since World War II, at around 15 per cent.

Therefore what these graphs show is not that Canada is not an immigration country. After all, a country that has 15 per cent of its population continually being renewed from abroad is clearly a country with an immigrant population. However, it was only in this decade, the decade from 1901 to 1911, when the nation was sort of built by immigrants, or at least its face was drastically changed.

It is interesting to look at that period to see what happened there, because it was not just immigrants who went to the west. What we have here in this graph is the population growth for the various regions of Canada during that 1901 to 1911 decade by percentage increase. You can see that, even though this was the period of very high fertility, the Atlantic provinces, Quebec and Ontario hardly grew at all. The growth was somewhat in Manitoba, somewhat in B.C., but especially in Saskatchewan and Alberta, because people from the east of Canada were going with the immigrants to settle the plains.

One of the questions that we are frequently asked as we go around Canada giving this slide show is: "How do we get the

## [Traduction]

ment dit, le nombre de personnes qui sont venues s'installer au Canada. La ligne verte représente le pourcentage de la population née à l'étranger, qui est la meilleure mesure de l'effet de l'immigration sur le pays. Comme je l'ai mentionné, l'immigration a été très importante pour le Canada. Si importante, en fait, que l'immigration nette au Canada a été négative au cours de la dernière moitié du 19<sup>e</sup> siècle. Autrement dit, de 1861 à 1901, il y a eu davantage de gens qui ont quitté le Canada que de gens qui sont venus s'y installer.

Toutefois, nous sommes sortis de cette période de migration négative avec un pourcentage d'habitants nés à l'étranger d'environ 14 p. 100. Au cours de la décennie de 1901 à 1911, nous avons reçu 1,6 million d'immigrants, et c'est vraiment de cette période que nous vient cette vision du Canada avec tous ces gens qui débarquaient à Halifax et à Montréal, et qui s'entassaient dans des trains à destination de l'Ouest. Cette période a été la seule de notre histoire où nous avons connu une immigration massive sans une émigration correspondante. Le graphique permet de constater le phénomène.

Pendant cette décennie, le pourcentage de Canadiens de souche étrangère est passé de 13 p. 100 à 22 p. cent, soit le niveau le plus élevé que l'on ait connu. Il est toutefois demeuré au même niveau, malgré que l'immigration ait augmenté au cours de la décennie qui a suivi. Il y a deux explications à cela: premièrement, la population avait un peu augmenté. Le pourcentage pouvait donc difficilement augmenter lui aussi. Deuxièmement, et plus important encore, l'émigration avait repris.

Par conséquent, l'immigration est demeurée à ce niveau entre 1921 et 1931, pour redescendre aux environs de 13 p. 100 au cours de ces périodes de faible migration qu'ont été les années 30 et les années 40. Puis, après la guerre, la migration a été très forte—et, évidemment, à ce moment-là, la population était vraiment plus importante. Ce mouvement de migration très important a élevé le niveau là où il se trouve depuis la Deuxième guerre mondiale, aux environs de 15 p. 100.

Ces graphiques démontrent donc que l'immigration a eu beaucoup d'importance pour le Canada. Après tout, un pays dont 15 p. 100 de la population se renouvelle sans cesse par l'arrivée d'immigrants de l'étranger est de toute évidence un pays dont la population bénéficie de l'immigration. Ce n'est toutefois que pendant cette décennie, celle de 1901 à 1911, que la nation a été construite, en quelque sorte, par les immigrants, ou que sa composition a radicalement changée.

Il est intéressant d'examiner cette période afin de constater ce qui est arrivée à ce moment-là, car il n'y a pas eu que les immigrants qui se sont déplacés vers l'Ouest. Ce graphique illustre la croissance démographique des diverses régions du Canada entre 1901 et 1911 selon le pourcentage d'accroissement de la population. Malgré une très forte fécondité, la population a à peine progressé dans les Maritimes, au Québec et en Ontario. La population a quelque peu augmenté au Manitoba et en Colombie-Britannique, mais de façon beaucoup plus marquée en Saskatchewan et en Alberta, parce que les Canadiens de l'Est du Canada allaient avec les immigrants coloniser l'Ouest.

Comment faire en sorte que les immigrants viennent s'installer ici? C'est l'une des questions qu'on nous pose le plus sou-



*[Text]*

immigrants to come here?" Therefore the question of whether or not immigrants constitute an asset does not exist any more. The question now is: How do we lure them to our city? The answer is that all Canadians, whether they be new Canadians or old Canadians, go to where the opportunities are. In other words, you will get new Canadians to go to a specific area when all Canadians are moving to that specific area. This is another example of immigrants reinforcing the demographic trends in Canada.

This next graph is an example of that same thing. What we have here is the percentage of the population that was immigrant by region in Canada. As you can see, this graph runs from 1901, 1921 and then the post-war period of 1951, 1981 and 1986. From this graph you can see that, during this century, rarely did you have more than 5 per cent of the population in the Atlantic provinces who were foreign born. The percentage of foreign born is not much higher in Quebec. In fact, if you took Montreal out of that picture, it would even be lower than in the Atlantic region. In other words, immigration has been a function of Ontario, and especially the prairies and of B.C. It is extraordinary to note that, with this 1921 bar here, more than half the population of B.C. had been born abroad.

The other thing that has happened in Canadian immigration history is with respect to this next graph. This is the changing sources of immigrants to Canada. What we have here are figures for 1956, 1966, 1976 and 1986 and they indicate the country of last permanent residence. There may be some discussion about just what that means, but at least it clearly defines for us that these countries are where the immigrants lived before they came to Canada. What is shown on this graph are the top ten source countries plus the "other" than the top ten. The first thing that is obvious here is how much more diverse immigration is now. This other sector starts out at much less than a quarter; by 1986, it is almost half of the total intake or total number of people emigrating to Canada.

You can also see from this graph how the sources have changed because the colours follow through. Those that were in the top ten in 1956, namely all the European countries such as Britain, Italy, Germany and the United States, et cetera, are in red so it is possible to follow them through. They are all still here, except for Hong Kong in 1966. However, by 1986, only the United States and Great Britain were still among the top ten.

Hong Kong came into the top ten in 1966. By 1976, though, these countries indicated in green were entering the picture. By this time, Hong Kong is third and Jamaica, Lebanon, India, the Philippines and Guyana entered the top ten. By 1986, three more countries had entered the top ten, namely Vietnam, El Salvador and also Poland. There are a lot of quick shifts in these data since they are annual data.

*[Traduction]*

vent lorsque nous présentons notre diaporama. La valeur de l'immigration ne fait plus aucun doute. Comment les attirer dans notre ville? C'est la principale question que l'on se pose aujourd'hui. La réponse est bien simple: tous les Canadiens, que ce soit de nouveaux Canadiens ou d'anciens Canadiens vont là où les possibilités sont les meilleures. Autrement dit, les nouveaux Canadiens iront là où les Canadiens plus anciens sont attirés. Cela constitue un autre exemple du renforcement des tendances démographiques par les immigrants au Canada.

Le graphique suivant illustre la même réalité. Nous avons ici le pourcentage de la population que représentaient les immigrants dans chaque région du Canada. On présente dans le graphique la situation qui prévalait en 1901, en 1921, et après la guerre, en 1951, 1981 et 1986. On peut constater qu'au cours du siècle qui se termine, il y a rarement eu plus de 5 p. 100 de la population qui était de souche étrangère dans les provinces de l'Atlantique. La proportion de Canadiens nés à l'étranger n'est pas beaucoup plus élevée au Québec. En fait, si l'on retranchait les immigrants de la région de Montréal, le pourcentage serait même moins élevé que celui de la région de l'Atlantique. Autrement dit, l'immigration a surtout favorisé la population de l'Ontario, et notamment celle des Prairies et de la Colombie-Britannique. Avec cette barre, ici, pour 1921, il est extraordinaire de noter que plus de 50 p. 100 de la Colombie-Britannique est de souche étrangère.

Le graphique suivant illustre un autre phénomène intéressant qui s'est produit dans le contexte de l'immigration canadienne. Il s'agit de la diversification des origines des immigrants au Canada. Nous avons ici la situation des années 1956, 1966, 1976 et 1986, et on y retrouve la mention du dernier pays de résidence permanente. On peut s'interroger sur la signification de ces graphiques, mais on peut à tout le moins dire qu'ils nous donnent une idée précise des pays d'origine des immigrants avant leur arrivée au Canada. Nous avons donc sur chaque graphique les 10 principaux pays d'émigration et la catégorie «autres». La première constatation, ici, est à quel point l'immigration est plus diversifiée aujourd'hui. En 1956, la catégorie «autres», représente moins du quart de l'immigration, et en 1986, c'est près de la moitié de l'immigration totale ou du nombre d'immigrants au Canada qu'elle représente.

Ce graphique permet aussi de constater la mesure dans laquelle les pays d'émigration ont changé parce que l'on conserve les mêmes couleurs d'une année à l'autre. Les pointes des 10 principaux pays, en 1956, soit tous les pays d'Europe, comme la Bretagne, l'Italie, l'Allemagne et les États-Unis, etc., sont en rouge. On peut donc suivre l'évolution d'une année à l'autre. Ils sont toujours tous là, sauf Hong Kong, en 1966. Toutefois, en 1986, il n'y a plus que les États-Unis et la Grande-Bretagne parmi les 10 principaux pays d'émigration.

Hong Kong s'est joint à la liste en 1966. En 1976, toutefois, les pays indiqués en vert se joignaient eux aussi à la liste. Cette année-là, Hong Kong est en troisième place, suivie de la Jamaïque, du Liban, de l'Inde, des Philippines et de la Guyane, qui font désormais partie des 10 principaux pays d'émigration. En 1986, trois autres pays accèdent à la liste des 10 principaux pays d'émigration: le Vietnam, El Salvador et la Pologne. Il y a beaucoup de changements rapides dans ces données, puisque ce sont des données annuelles.

[Text]

**Senator David:** How many countries are included in that category marked "others"?

**Dr. Murphy:** That category includes all of the rest of the countries. I am sorry, I do not have those figures here. However, that is a good question. There are more countries in this "other" than there are in that "other". Immigration has really become strikingly more diverse.

The next graph is our one high-tech graph. With this graph, what we want to do is show how the geographic impact of this changing migration is focused. What we have here on this graph is ethnic data; in other words, the ethnic origin of the population from the census data. This is not the strongest census data by any means, but it is no worse than one of these "pies". What it shows is, in ethnic terms, the population of Halifax in 1951 and Toronto in 1951. In these terms, you can see that they were almost the same city. The population of both cities was approximately three-quarters British origin and about one-quarter of largely other European origins.

If you then look at Halifax in 1986, after 35 years of very strong migration and major shifts in the source of those immigrants, you can see that Halifax is still largely the same city that it was in 1951; the same city that Toronto was in 1951. However, it will not be any great surprise to see that Toronto has vastly changed during that period. This graph, of course, could be repeated using all of the cities in eastern Canada.

The next graph that I have is one that unfortunately requires, once again, a little explanation because we wanted to look at choice of residence of immigrants by period of immigration. In order to do that, we had to account for the size of the base population. Therefore we constructed a ratio of the actual population to the expected population. We arrived at the expected population by assuming that there was no residential choice by period of immigration. So that if 3 per cent of the overall population lived in Halifax, we would expect 3 per cent of the recent immigrants to live there also. In other words, we would expect 3 per cent of the native born and 3 per cent of all immigrant groups to reside there.

We then took a ratio of what was actually found there by the census by period of immigration and compared it to that expected population, and this graph shows that measure on the urban dimension. What we have here is census metropolitan areas. In other words, the 26 Canadian cities that have a population of 100,000 or more; the urban centres in Canada. These are those ratios for the non-CMAs in this first group. The eastern CMAs are those large cities in Quebec and eastern Canada. The western CMAs are the cities of Ontario and west. Then separated out are Montreal, Toronto and Vancouver. These bars going from left to right are those born in Canada; those who immigrated before 1946; then 1946, 1956 and more recently. You can see quite clearly from here that the more recent the immigrants are, the less likely they are to live outside of these 26 large cities. They are unlikely to live in the eastern CMAs aside from Montreal. They tend to live in

[Traduction]

**Le sénateur David:** Combien de pays cette catégorie «autres» représente-t-elle?

**M. Murphy:** Tous les autres pays, en réalité. Je suis désolé, mais je n'ai pas ces chiffres ici. C'est toutefois une bonne question. L'immigration s'est vraiment diversifiée d'une manière étonnante.

Le graphique suivant est notre graphique de haute technologie. Avec ce graphique, nous cherchons à démontrer l'incidence de l'immigration selon les régions. Nous avons donc ici les données ethniques, autrement dit, les données du recensement relatives aux origines ethniques de la population. Ce n'est pas la donnée la plus fiable du recensement, loin de là, mais elle ne l'est pas moins que l'une de ces «tartes». Il s'agit de l'évolution de la composition ethnique de la population de Halifax et de Toronto en 1951. On peut constater que leurs compositions ethniques étaient à peu près identiques. Les trois quarts de la population de Halifax et de Toronto étaient de souche britannique, et le dernier quart, d'origines européennes.

En 1986, après 35 années d'une immigration de plus en plus diversifiée, Halifax est à toute fin pratique la même ville qu'en 1951, avec une composition ethnique analogue à celle de Toronto à la même époque. Toutefois, il n'est pas tellement étonnant de constater que la composition ethnique de Toronto a beaucoup évolué pendant cette même période. On pourrait évidemment refaire ce graphique pour toutes les villes de l'Est du Canada.

Le graphique suivant exige encore une fois, malheureusement, une petite explication, parce que nous voulions examiner la répartition géographique des immigrants selon un certain nombre de périodes d'immigration. Pour ce faire, nous devons tenir compte de la population de base. Nous avons donc établi un rapport reflétant la population réelle et la population prévue. Pour déterminer la population prévue, nous avons supposé qu'il n'y avait aucun choix de résidence par période d'immigration. Donc, si 3 p. 100 de la population totale vivait à Halifax, nous supposons que 3 p. 100 des immigrants de date récente y demeureraient aussi. Autrement dit, 3 p. 100 de la population d'origine canadienne et 3 p. 100 de tous les groupes d'immigrants demeureraient à Halifax.

Nous avons alors établi le rapport entre les données réelles du recensement selon les périodes d'immigration, que nous avons comparées avec la population prévue, et ce graphique présente cette mesure sur une dimension urbaine. Nous avons ici des régions métropolitaines de recensement. Autrement dit, nous avons ici, représentées, les 26 villes canadiennes dont la population est de 100 000 habitants ou plus, soit les centres urbains du Canada. La première colonne renferme les données des zones qui ne sont pas des régions métropolitaines de recensement. Viennent ensuite les RMR de l'Est, qui représentent les grands centres du Québec et de l'Est du Canada. Ce sont ensuite les données des RMR de l'Ouest, qui représentent les villes de l'Ontario et de l'Ouest du Canada. Enfin, les trois dernières colonnes renferment les rapports de Montréal, Toronto et Vancouver. Les barres de gauche à droite représentent ceux qui sont nés au Canada, ceux qui ont immigré avant 1946 puis en 1946. En 1956 et plus récemment. On voit clairement que



[Text]

the western CMAs, but especially in Montreal, Toronto and Vancouver.

One of the things that startled me when I started examining this is how rare, except for Montreal, immigration is as a phenomenon east of the Ottawa River. There are almost as many immigrants in Ottawa-Hull as there are east of Ottawa-Hull, if you leave out Montreal. It is too bad there is not the same amount, but there is a difference of about 10,000. To show that even more graphically, this is that same ratio for eastern Canada, for Newfoundland, P.E.I., Nova Scotia and New Brunswick. You can see that there are almost no migrants, no foreign-born, in Newfoundland. There are a few more in P.E.I., mostly early ones. There are more in Nova Scotia, again mostly immigrants before 1946. It is the same for New Brunswick. What we have here is Quebec minus Montreal. You can see that it rivals Newfoundland as the place in Canada with the fewest immigrants.

I would like to discuss the last thing we were asked about immigrants. As I said, the vocabulary has shifted over these three years, and one of the questions we were asked is whether immigrants are a net gain or a net loss to Canada. As I said, from our discussions in these 143 presentations before this 144th, we were always asked a question that implied that the answer was positive. We were always asked how we can get more immigrants to come here.

I have been pleasantly surprised through all this at what good intuitive demographers Canadians are. The scare stories do not seem to have affected them very much. I think they know better. I think they also understand these basic data. The question of whether immigrants are a net drag or a net gain to society is quite easily answered because, throughout our history, immigrants have had, on average, higher incomes than the Canadian average, and even higher than those born in Canada. You have to assume that, over the long haul, the market will reward people in proportion or in relation to their contribution. So the fact that they have had higher incomes on average means that, on average, they are a net asset to Canada. Obviously, not every immigrant is doing better than every Canadian. There is a distribution for both.

There is another question, and one of the problems with this subject is that you have to be careful about asking exactly the question to which you want an answer, because demographers like to standardize this stuff and control for occupation, for education, and such like. You can do that in an income question, and if you control for occupation and for education, you find that immigrants earned less than you would expect them to earn, given their qualifications. However, that is an answer to another question. That is an answer to the question of

[Traduction]

plus l'arrivée des immigrants est récente moins il y a de chances qu'ils s'installent ailleurs que dans ces 26 grandes villes. Il y a peu de chances qu'ils vivent dans les RMR de l'Est, sauf à Montréal. Ils ont tendance à s'installer dans les RMR de l'Ouest, surtout à Montréal, Toronto et Vancouver.

L'une des choses qui m'a surpris, lorsque j'ai commencé à examiner ces données, c'est à quel point l'immigration est un phénomène rare à l'est de la rivière des Outaouais, sauf à Montréal. Il y a presque autant d'immigrants à Ottawa-Hull qu'il y en a à l'est d'Ottawa-Hull, si l'on exclut Montréal. C'est dommage qu'il n'y en ait pas autant; il y a une différence d'environ 10 000 immigrants. Pour illustrer cela de façon plus claire, le même rapport existe pour l'est du Canada, pour Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. Vous voyez qu'à Terre-Neuve il n'y a presque aucun migrant, personne née à l'étranger. Il y en a un peu plus à l'Île-du-Prince-Édouard, surtout des gens qui y sont depuis longtemps. Il y en a davantage encore en Nouvelle-Écosse, encore une fois, surtout des immigrants arrivés avant 1946. C'est la même chose pour le Nouveau-Brunswick. Ce que vous voyez ici c'est le Québec sans Montréal. Vous voyez qu'avec Terre-Neuve c'est l'endroit au Canada où il y a le moins d'immigrants.

J'aimerais discuter de la dernière question qu'on nous a posée au sujet des immigrants. Comme je l'ai dit, le vocabulaire a changé depuis trois ans. On nous a demandé si les immigrants représentent un gain net ou une perte nette pour le Canada. Lors de chacune des discussions qui ont eu lieu lors des 143 présentations qui ont précédé celle-ci, on nous a posé une deuxième question qui montre qu'on attendait une réponse positive à la première. On nous demande toujours comment faire pour attirer plus d'immigrants.

J'ai été agréablement surpris de voir à quel point les Canadiens sont intuitivement de bons démographes. Les histoires alarmistes ne semblent pas les avoir influencés beaucoup. Je ne pense pas qu'ils en aient été dupes. Je pense également qu'ils comprennent ces données de base. Il est assez facile de répondre à la question de savoir si les immigrants représentent un gain net ou une perte nette pour la société puisque tout au long de l'histoire les immigrants ont eu en moyenne un revenu plus élevé que la moyenne canadienne, plus élevé même que le revenu des personnes nées au Canada. Il faut supposer, à long terme, que le marché récompensera ces personnes en proportion de leur apport. Ainsi, le fait qu'elles aient eu des revenus plus élevés que la moyenne veut dire qu'en général ils constituent un atout pour le Canada. Bien sûr, ce n'est pas tous les immigrants qui réussissent mieux que tous les Canadiens. Il y a des inégalités dans les deux groupes.

Il y a une autre question. L'un des problèmes tient au fait qu'il faut faire attention à la façon dont on formule la question puisque les démographes aiment normaliser et contrôler des facteurs comme l'occupation, l'éducation, etc. Cela est possible lorsqu'on considère le revenu; si l'on tient compte de l'occupation et de l'éducation, on découvre que les immigrants gagnent moins qu'on ne l'aurait cru, étant donné leurs compétences. Cependant, ça c'est la réponse à une autre question, celle de savoir si nous utilisons pleinement nos ressources humaines et la réponse est clairement «non».

[Text]

whether we are making full use of our human resources, and the answer to that is, clearly, no.

However, the question that was asked by the cabinet is whether immigrants are a net gain or a net loss, and that is answered by the other data. The answer is, clearly, that they are a net gain.

There is another thing that arose, and about which a lot of controversy is starting to emerge, especially since we published this study. It is the question of whether the recent changes in immigration policy have had a negative impact on the human capital or on the quality—which is a word that is often used—of immigrants. So we tried to look at that question.

**Senator Gigantès:** Could you repeat what you just said?

**Dr. Murphy:** There are a number of people who say that the changes we have had in immigration policy—for instance, where the proportion of independent immigrants has dropped from around 60 to 30, and where the number of humanitarian immigrants, such as those who are brought in under family class or as refugees, has doubled—have meant that, since our immigrants are no longer selected solely by our keen immigration officers, they must be of not quite as much advantage to the country as they might have been. As I said, it is a little difficult to look at that, but what we did examine is the basic measure of human capital, which is the education level. The graph we have here is for recent female migrants 25 and over. This got into touchy areas that we have tried to avoid through most of this, but we divided them into traditional immigrant groups, United States and European groups, and the new groups, the people that have joined the top 10. By “new groups” I am referring to those that appear in that other graph we talked about, largely Third World, Asian and South American and, to some extent, African groups. These are census data for the traditional groups and the new groups, by years of school completed, for those 25 and over. This is for recent female arrivals. This shows arrivals of immigrants between 1976 and '81, and this is between 1981 and '86, as I said, for the new groups and the traditional groups and, for comparison purposes, those born in Canada.

If you focus on the new groups, you can see that there is a slight change in measure, but it is not very large. There is a slightly smaller proportion of people with some post-secondary education, but it is very slight. The difference is not made up by more people with zero to eight years of education, but largely by more high school graduates. Even then, this proportion is still much higher than for those born in Canada. That was for women.

The same thing is true for males, although not quite so strikingly. The changes are a little more negative, but it is clear, in both cases, that the differences are small. Even with the differences, these recent immigrants from the new groups are still,

[Traduction]

Toutefois, ce que le Cabinet nous a demandé c'est si les immigrants sont un gain net ou une perte nette et ce sont les autres données qui répondent à cette question. La réponse c'est qu'ils représentent clairement un gain net.

Il y a une autre question qui a été soulevée et qui commence à être très controversée, surtout depuis que nous avons publié les résultats de cette étude. Il s'agit de savoir si les récents changements à la politique d'immigration ont eu des effets négatifs sur le capital humain ou la qualité—c'est le mot que l'on utilise souvent—des immigrants. Nous avons donc étudié cette question.

**Le sénateur Gigantès:** Pouvez-vous répéter ce que vous venez de dire?

**M. Murphy:** De nombreuses personnes disent que les changements apportés à la politique de l'immigration en vue de réduire la proportion d'immigrants indépendants de 60 à 30 p. 100 et de doubler le nombre d'immigrants acceptés pour des raisons humanitaires, c'est-à-dire ceux qui ont été acceptés comme réfugiés ou en vertu des dispositions relatives à la catégorie de la famille ont eu pour conséquence que les immigrants, n'étant plus choisis par nos agents d'immigration perspicaces, ne doivent plus présenter autant d'avantages pour le Canada. C'est difficile à analyser, mais nous avons examiné le critère fondamental du capital humain, c'est-à-dire le niveau de scolarisation. Ce graphique représente les femmes immigrantes de 25 ans et plus arrivées récemment. Cela touchait à des questions délicates que nous avons essayé d'éviter autant que possible, mais nous avons regroupé les immigrants, selon qu'ils appartenaient aux groupes traditionnels, Américains et Européens et aux nouveaux groupes, ceux qui ont rejoint les dix premiers. Les «nouveaux groupes» sont ceux qui figurent dans l'autre graphique dont nous avons parlé, représente, d'autre part, surtout, les immigrants du tiers monde, de l'Asie et de l'Amérique du Sud et, dans une certaine mesure, de l'Afrique. Ce sont les données du recensement pour les groupes traditionnels et les nouveaux groupes, par année de scolarité terminée, pour les personnes âgées de 25 ans et plus. Ici, il s'agit de femmes récemment arrivées. Ce graphique montre, pour les périodes de 1976 à 1981, et de 1981 à 1986, l'arrivée d'immigrants appartenant aux nouveaux groupes et aux groupes traditionnels et, à des fins de comparaison, les personnes nées au Canada pendant ces mêmes périodes.

Si l'on étudie les nouveaux groupes, on se rend compte qu'il y a un léger changement. Il y a une proportion légèrement plus faible de personnes ayant une formation postsecondaire, mais elles sont très peu nombreuses. La différence n'est pas constituée de gens ayant de 0 à 8 ans de scolarité, mais surtout de diplômés d'écoles secondaires. Même dans ce cas, la proportion est encore beaucoup plus élevée que pour les personnes nées au Canada. Ça, c'était pour les femmes.

La même chose est vraie des hommes, mais de façon moins frappante. Les changements sont un peu plus négatifs, mais il est clair, dans les deux cas, que les différences sont petites. Malgré ces différences, les nouveaux immigrants des nouveaux



*[Text]*

on this dimension, better qualified than those already born in Canada.

This comes from a study from the University of Western Ontario, and when we published our fifth update the newspapers really picked up these stories, and the headline that came out of it was this: "New Immigrants Less Qualified Than Old". They did not tell you that the differences were small and that, even with the changes, they were still better qualified than those born in Canada.

So those were essentially the answers we got to the questions that were asked of us. The problem with this, as we were talking about earlier, is that, once you have asked those questions, many other questions pose themselves. When we started this, we thought that there was an immediate demographic crisis which needed immediate solutions which somehow, with a little bit of pride, or perhaps hubris, we thought we could find. We have answered those questions now. There is no immediate crisis. There is hope. So there is time to plan. There is a need to plan because there are these other questions now facing us, which we suggested to the minister, and he to the cabinet. These are questions that Canadians should be addressing over the next little while as the society changes.

Unfortunately, this population pyramid got squished a little in the translation, but the first question is about how to deal with this new society in that translation from the pyramidal society, from which most of our economic and social theories derived, to this population vase. There are questions related to that, such as where the changes in the family are going, and what are the responsibilities of business, labour, and all levels of government in responding to these changes and to this new immigration. There is a question that we still have not studied carefully enough, and that is the impact of these new immigrants, who are often highly qualified and who often bring capital with them, and who are not spread throughout Canada as the model assumes but are coming to Toronto, Vancouver, and other key centres. What does it mean for the rest of Canada?

There is also the question of the environment, including sustainable population growth. There is the question of the changing linguistic balance and also the question of Canada's role in a changing world. As an example here, we have used the top 10 changes. However, there are two factors in this. There is the impact on Canada of who wants to come to Canada, who should come to Canada, whether Canadians want their relatives and family to come to Canada, what our obligations are internally and also what role Canada plays externally in a world of high population growth. We obviously have a definite role to play regarding environmental issues and a whole series of economic and social problems.

**Senator David:** What is the significance of the bottom chart in the middle?

**Dr. Murphy:** This shows the changing linguistic balance. This is that polarization that we talked about earlier on, the

*[Traduction]*

groupes sont à cet égard aussi mieux qualifiés que les personnes nées au Canada.

Ces données proviennent d'une étude réalisée par l'Université de Western Ontario et, lorsque nous avons publié notre cinquième mise à jour, les journaux en ont fait grand cas et les titres disaient: «Les nouveaux immigrants sont moins qualifiés que les anciens». Ils ne disaient pas que les différences étaient minimes et que malgré ce changement ils étaient encore mieux qualifiés que les personnes nées au Canada.

C'est, en gros, les réponses que nous avons trouvées aux questions qui nous avaient été posées. Le problème, comme nous le disions tantôt, c'est que ces questions en soulèvent bien d'autres. Au début, nous pensions qu'il y avait une crise démographique qui demandait des solutions immédiates que nous pensions, avec un peu d'orgueil, pouvoir trouver. Nous avons maintenant la réponse à ces questions. Il n'y a pas de crise imminente. Il y a de l'espoir. Nous avons le temps de planifier. Il faut planifier parce que d'autres questions se posent maintenant, que nous avons soumises au ministre qui les a transmises au Cabinet. Ce sont des questions auxquelles les Canadiens devraient bientôt s'intéresser, à mesure que la société évoluera.

Malheureusement, la pyramide des âges s'est fait un peu écrasée dans la transition. Il faut avant tout se demander comment traiter cette nouvelle société qui se transforme d'une société pyramidale, qui nous a inspiré la plupart de nos théories économiques et sociales, en une société dont la composition prend cette forme évasée. Cela pose d'autres questions comme: «Où ces changements de la structure familiale nous entraînent-ils? Quelles sont les responsabilités du secteur privé, des travailleurs et de tous les niveaux de gouvernement face à ces changements et à cette nouvelle immigration? Il y a une question à laquelle nous n'avons pas encore accordé assez d'attention, à savoir celle de l'effet de ces nouveaux immigrants, souvent très compétents et qui apportent avec eux du capital, mais qui ne s'établissent pas partout au Canada comme le suppose le modèle mais plutôt à Toronto, à Vancouver et dans d'autres centres clés. Qu'est-ce que cela veut dire pour le reste du Canada?

Il y a aussi la question de l'environnement, notamment de la croissance durable de la population. Il y a la question de l'équilibre linguistique changeant et celle du rôle du Canada dans un monde en évolution. Par exemple, ici, nous avons utilisé les dix principaux changements. Cependant, il y a deux facteurs en jeu. Il y a l'effet qu'ont sur le Canada les gens qui veulent venir ici. Il faut se demander qui devrait venir au Canada, si les Canadiens veulent que leurs parentés et leurs familles viennent, quelles sont nos obligations intérieures et quel est le rôle du Canada dans un monde où la population croît à un rythme élevé. Nous avons un rôle précis à jouer en matière d'environnement et à l'égard de divers problèmes économiques et sociaux.

**Le sénateur David:** Que représente le graphique en bas au centre?

**M. Murphy:** Il montre le changement de l'équilibre linguistique. C'est cette polarisation dont nous parlions tantôt. La

[Text]

whole question, as the minister said, of the weight of French language and French culture in Canada.

That, Madam Chairman and senators, is our report.

**The Chairman:** Thank you very much. It is a real tour de force, I must say—the 144th triumph, and very interesting data. You must be quite exhausted, but do you have the energy left to answer some questions?

**Dr. Murphy:** By all means.

**Senator Gigantès:** Madam Chairman, my question has been answered, which is that it is not a catastrophe if us older folk continue to multiply and if our increase is compensated by the decrease of the younger folk. Doug Peters, who is Vice-President of Research at the Toronto Dominion Bank, has done an interesting study on how much it costs to have young people around and how much it costs to have old people around. I do not know how good his figures are because I have only read the results. I have not seen the raw data. He seems to say that it comes out evenly.

**Dr. Murphy:** I have not seen that study but I certainly should look at it. A variety of studies have been done along those lines. It is hard to imagine that some studies say that the old cost 2.5 times as much as the young—the same people put out studies that show the cost of raising a child, which are startling, too, as anybody who has raised a child knows.

**Senator Spivak:** One of the most surprising myths you have exploded for me, Dr. Murphy, is the graph that shows that there is no relationship between population growth and economic growth. What I hear all the time is that Canada needs a huge increase in population for the benefits of economic growth. Can you comment a little further on that? Why is that? Is that because we are a trading nation?

**Dr. Murphy:** If you look at these arguments, you will see that they almost invariably come down to the whole question of economies of scale. The larger the market, the longer production runs, the more efficiency, et cetera. But almost all of the industries that could benefit from economies of scale are already developing in world markets, so it really does not matter where those people live, whether they happen to be living abroad or here. We will sell to them anyhow. That is essentially the major argument.

That does not mean to say that it would not matter at all—obviously, on the margin it does matter. But there are other factors, such as the quality of population, the human capital, that far override any impact of raw numbers.

**Senator Spivak:** I have one question just for clarification. When you say that average household size is 2.8, what does that mean? Does that mean that half the people in Canada have households larger than that and half have households smaller than that?

**Dr. Murphy:** That is the mean. If you take the number of people living in households in Canada and divide that by the number of households, you will get that number.

[Traduction]

question, comme la dit le ministre, du poids de la langue et de la culture française au Canada.

C'était, madame le président et honorables sénateurs, notre rapport.

**Le président:** Merci beaucoup. C'est un véritable tour de force—le 144<sup>e</sup> triomphe et vos données sont très intéressantes. Vous devez être épuisé, vous reste-t-il assez d'énergie pour répondre à quelques questions?

**M. Murphy:** Bien sûr.

**Le sénateur Gigantès:** Madame le président, le témoin a déjà répondu à ma question, c'est-à-dire que ce n'est pas une catastrophe si nous les aînés devenons plus nombreux à condition que l'augmentation de notre nombre soit compensée par une baisse du nombre de jeunes. Doug Peters, vice-président de la recherche à Toronto Dominion, a réalisé une étude intéressante sur le coût des jeunes et sur le coût des personnes âgées. Je ne sais pas si ces chiffres sont vraiment bons, je n'ai lu que les résultats. Je n'ai pas vu les données brutes. Ils semblent dire que les coûts sont égaux.

**M. Murphy:** Je n'ai pas vu cette étude, mais je devrais y jeter un coup d'œil. Diverses études de cette question ont été réalisées. Il est difficile d'imaginer que selon certaines études les personnes âgées coûtent 2,5 fois plus que les jeunes—les mêmes produisent des études qui montrent ce qu'il coûte d'élever un enfant et les résultats sont étonnants pour quiconque a élevé un enfant.

**Le sénateur Spivak:** L'un des mythes les plus surprenants que vous avez détruits, monsieur Murphy, est la relation entre la croissance de la population et la croissance économique. Votre graphique montre qu'il n'y en a pas. J'entends souvent dire que la population du Canada doit augmenter considérablement pour assurer sa croissance économique. Pouvez-vous m'en dire davantage là-dessus? Pourquoi dit-on cela? Est-ce parce que nous sommes une nation commerçante?

**M. Murphy:** Si vous examinez ces arguments, vous verrez qu'ils se résument presque toujours à la question des économies d'échelle. Plus le marché est vaste, plus l'échelle de production est grande, plus elle est efficace, etc. Mais presque toutes les industries qui bénéficieraient d'économies d'échelle sont déjà présentes sur les marchés mondiaux, de sorte que l'endroit où vivent leurs clients n'a pas beaucoup d'importance, que ce soit à l'étranger ou ici. Elles feront affaire avec eux d'une façon ou d'une autre. C'est en gros le principal argument.

Cela ne veut pas dire que c'est tout à fait sans importance—manifestement, à la marge, cela compte. Mais il y a d'autres facteurs, comme la qualité de la population, le capital humain, qui l'emportent de loin sur l'incidence des chiffres bruts.

**Le sénateur Spivak:** J'aimerais obtenir un éclaircissement. Lorsque vous dites que le ménage moyen compte 2,8 personnes, qu'est-ce que cela veut dire? Est-ce que cela veut dire que la moitié des ménages canadiens comptent plus de 2,8 personnes et que l'autre moitié des ménages sont plus petits?

**M. Murphy:** C'est la médiane. Si on divise la population du Canada par le nombre de ménages, on arrive à ce résultat.



[Text]

**Senator Spivak:** It is a surprising figure, too.

**Dr. Murphy:** It includes single person households, of course, which are more and more numerous.

**The Chairman:** And it includes the composition of the household, which might include an older parent or a younger child. That factor is also available. You can get the data on who is in the household.

**Dr. Murphy:** I found that change in the household size one of the most important variables. You can almost formulate a theory—maybe you have—of the roles shifting from the householder or extended family to the state, or at least to something outside the household. Through the thirties it seemed to go through a tipping point where a lot of the responsibilities for the care of the elderly seemed to shift outside of the family. Now sometimes, in my theorizing moments, I think that we may be at a stage where more of the care of the younger dependants will be shifting outside the family.

**Senator Spivak:** You did not make a big point of the increase in productivity with increased female participation in the labour force. You did not put that up as one of the things you were highlighting to cabinet or to government. Am I right?

**Dr. Murphy:** Yes, you are right.

**Senator Spivak:** I wanted to ask you this: What impact do you think that will have on government policy? I know you are not in a position to say that, and I know this has all been said, but you have done your models and have more or less proved it in some sort of reality. I do not know exactly what kind of reality—

**Dr. Murphy:** That is a problem, the kind of reality.

**Senator Spivak:** That is right. What kind of reality do these econometric models have? How do you read the impact of that?

**Dr. Murphy:** The reason I did not highlight it is that it just comes from this model. We intend are going to do some more work with this kind of thing. We have really not pushed it far enough.

**Senator Spivak:** It might have an impact upon child care policy, for example, because productivity is one of the very desired objectives or outcomes of governments.

**Dr. Murphy:** That is right. One of the major arguments occasionally made for child care is that people will tell you how much poorer we would be if the women who joined the labour force over the last 20 years had not done so.

**Senator Spivak:** The \$4.4 billion per year, or whatever it is, that the National Welfare Council has estimated may not be such a big amount to pay for so much increased productivity in

[Traduction]

**Le sénateur Spivak:** C'est un chiffre surprenant.

**M. Murphy:** Il comprend les personnes seules, bien sûr, qui sont de plus en plus nombreuses.

**Le président:** Et il comprend la composition du foyer, qui pourrait inclure un parent âgé ou un enfant en bas âge. Cette donnée est également disponible. On peut obtenir les données sur la composition des foyers.

**M. Murphy:** J'ai découvert que le changement dans le nombre de personne par ménage est l'une des variables les plus importantes. Vous pouvez presque formuler une théorie—vous l'avez peut-être déjà fait—sur le transfert des rôles qu'assumaient auparavant les ménages ou les familles élargies vers l'État ou du moins à quelqu'un à l'extérieur du ménage. Il semble que c'est au cours des années trente qu'on a atteint le point à partir duquel plusieurs responsabilités en matière de soins des personnes âgées ont été transférées à l'extérieur de la famille. Lorsque je suis d'humeur à formuler des théories, je pense parfois que nous en sommes maintenant arrivés au point où l'essentiel des soins des jeunes personnes à charge sont de plus en plus souvent fournis à l'extérieur de la famille.

**Le sénateur Spivak:** Vous n'avez pas attaché beaucoup d'importance à l'accroissement de la productivité attribuable à l'augmentation de la participation des femmes dans la population active. Ce n'est pas l'une des questions que vous avez soulevées à l'intention du Cabinet ou du gouvernement. Ai-je raison?

**M. Murphy:** En effet, vous avez raison.

**Le sénateur Spivak:** Voici ce que je voulais vous demander: Quelle influence croyez-vous que cela aura sur la politique du gouvernement? Je sais que vous n'êtes pas en mesure de me répondre et je sais que cela a déjà été dit, mais vous avez établi vos modèles et vous l'avez démontré que cela correspond à une certaine réalité. Je ne sais pas exactement quel genre de réalité—

**M. Murphy:** C'est le problème, le genre de réalité.

**Le sénateur Spivak:** C'est exact. Quelle réalité ont ces modèles économétriques? Comment en interprétez-vous les répercussions?

**M. Murphy:** La raison pour laquelle je n'ai pas souligné ce phénomène c'est qu'il découle simplement de ce modèle. Nous consacrerons plus d'efforts à cette question. Nous n'avons pas poussé notre étude assez loin.

**Le sénateur Spivak:** Cela pourrait avoir une influence sur la politique relative à la garde des enfants, par exemple, étant donné que la productivité est l'un des objectifs ou résultats privilégiés des gouvernements.

**M. Murphy:** L'un des principaux arguments que font parfois valoir les gens en faveur de la garde des enfants, c'est que nous serions bien plus pauvres si toutes les femmes qui ont rejoint les rangs de la population active au cours des vingt dernières années ne l'avaient pas fait.

**Le sénateur Spivak:** L'estimation de 4,4 milliards de dollars par année du Conseil canadien de développement social ne représente peut-être pas une somme si élevée pour un facteur qui contribue tellement à la croissance de la productivité de la

[Text]

the labour force compared to other variables. Has anybody ever done a study of that?

**Dr. Murphy:** Some have. We talked quite a bit about this shift of people starting to work, moving from working in the household to working outside it. One of the reasons why we have not made a big issue of this is that we have not got the other side of the equation. We do not have an estimate, really, of what productivity is lost when these people do leave. A lot of what happens is that you start to monitorize or marketize these things. In other words, instead of a mother staying at home taking care of children, she goes to work and the daycare workers start to take care of the children. That becomes part of your gross national product, whereas her contribution before did not.

One of the key variables that made this model that Frank Denton and Byron Spencer proposed to us was that they would try to work into it estimates of the non-market production so that we could get some idea of what was lost and what was not. But they were not able, at least up until now, to do that.

It is a very interesting subject. I think it is a key one, but I would like to have a little more information on all sides of it before we launch a study. When we put those six areas up on the board, we were in fact continuing on with colleagues to do some more work on these issues that we had discovered during our three-year odyssey around Canada. One of them is specifically on those kinds of questions.

**The Chairman:** But productivity is just a phony number.

**Senator Spivak:** Is it?

**The Chairman:** It doesn't mean what we produce—it means what we count.

**Dr. Murphy:** That is right, and we do not count all of it yet.

**Senator Spivak:** I was just going to thank both witnesses. This has probably been one of the most interesting presentations I have heard during my time in the Senate. I think we could spend a lot more time on it and I could ask a lot more questions. I do not know if I got one thing quite straight—this demographic review is not over, is it? I believe you said you are continuing until 2026.

**Dr. Murphy:** Until the year 2786.

**Senator Spivak:** Seriously, though, what is your mandate?

**Dr. Murphy:** I do not like these bureaucratic things to go on, like the Kingdom of God, forever; I had hoped that we could do this job in three years and get out of it. Our idea of the problem was wrong. It was not an issue that we could deal with in the short term, because there are these longer-term issues. Mr. Beatty, the Minister of Health and Welfare, realized this almost accidentally. He feels that his overall responsibilities for the health and general well-being of Canadians give him a mandate to look further into these issues. He has asked us, of

[Traduction]

main-d'œuvre comparativement à d'autres variables. Est-ce que quelqu'un a déjà étudié cette question?

**M. Murphy:** Certains l'ont fait. Nous avons pas mal parlé de ce déplacement de personnes, qui, après avoir travaillé à l'intérieur de leur foyer, vont travailler à l'extérieur. Nous n'y avons pas attaché beaucoup d'importance parce que nous n'avons pas l'autre terme de l'équation. Nous n'avons pas d'estimation de la perte de productivité qu'entraîne le départ de ces personnes. Ce qui arrive essentiellement c'est qu'on commence à donner une valeur monétaire ou marchande à ces responsabilités. Au lieu que la mère reste à la maison pour s'occuper des enfants, elle va travailler et ce sont des employés de garderie qui s'occupent des enfants. Leurs services sont alors inclus dans le calcul du produit intérieur brut, alors que la contribution des femmes au foyer ne l'est pas.

L'une des variables essentielles du modèle que Frank Denton et Byron Spencer nous ont proposé est l'estimation de la production non commerciale de façon à ce que nous puissions avoir une idée de ce qui est perdu et de ce qui ne l'est pas. Mais ils n'ont pas réussi, du moins jusqu'à présent.

C'est une question très intéressante. Je pense qu'elle est essentielle, mais j'aimerais avoir davantage de données de toutes les parties avant d'entreprendre une étude. Lorsque nous avons choisi ces six domaines, nous approfondissions en fait avec des collègues ce que nous avions découvert pendant notre périple de trois ans un peu partout au Canada en vue d'étudier plus à fond ces questions. L'une d'elles concerne précisément ce genre de choses.

**Le président:** Mais la productivité, c'est un chiffre bidon.

**Le sénateur Spivak:** Ah bon?

**Le président:** Elle ne représente pas ce que nous produisons, mais ce que nous comptons.

**M. Murphy:** C'est exact et nous ne comptons pas encore tout.

**Le sénateur Spivak:** Je voudrais remercier les deux témoins. Je pense que cette présentation a été l'une des plus intéressantes qu'il m'ait été donné d'entendre depuis que je suis au Sénat. Je pense que nous pourrions y consacrer encore beaucoup de temps et je pourrais poser encore bien des questions. Il y a une chose que je ne suis pas sûre d'avoir bien comprise: cette étude démographique n'est pas terminée, n'est-ce pas? Il me semble que vous avez dit que vous allez la poursuivre jusqu'en 2026.

**M. Murphy:** Jusqu'en l'an 2786.

**Le sénateur Spivak:** Sérieusement, quel est votre mandat?

**M. Murphy:** Je n'aime pas que ces travaux bureaucratiques s'éternisent comme le Royaume de Dieu. J'avais espéré que nous pourrions faire ce travail en trois ans et passer à autre chose. Mais nous avons une fausse idée du problème. Ce n'est pas quelque chose qui peut être traité rapidement, car c'est une question à long terme. M. Beatty, le ministre de la Santé et du Bien-être social, s'en est rendu compte presque par hasard. Il estime que ses responsabilités globales en ce qui a trait à la santé et au bien-être général des Canadiens l'obligent à approfondir ces questions. Il nous a demandé, de son propre chef,



[Text]

his own authority, to stay on for another three-year mandate to go one level deeper and produce another series of studies.

You asked what the impact would be on cabinet and government policy. We hope that it will not be indirect but will work through the people. The plan has been to better inform the debate so that the discussion will be better. Those people who are demanding that government, industry or labour do certain things will have more information upon which to base their demands. This is an experiment in democracy. We are hoping to inform the people better. Consequently, the end result will be to make the government better rather than having events act directly upon the government.

**Senator Spivak:** Will your continued review be on the same questions, or will you design some of your own questions?

**Dr. Murphy:** We will do what we did before. We will talk to people, for example, like this group. As part of the response to what we are doing here we will define another set of questions more specific than just those areas.

One area that has clearly emerged as being of interest to people is that some of these European countries have gone through this aging process ahead of us. One of the things that is not well known—certainly, I do not know—is what they did; what choices they faced; what responses they made; which of those choices and responses were unique to their own situations, and what we could learn from them. Those are some of the questions that we will be asking. We will phrase the series of questions more around the family, the issues that we have, and so on.

**Le sénateur David:** Monsieur Murphy, j'ai quelques questions à vous poser. Étant donné que je vous ai entendu parler un français excellent, permettez-moi d'utiliser ma langue pour vous poser ces questions.

Vous avez, à plusieurs reprises, parlé d'une immigration importante mais aussi d'une émigration, enfin, significative, disons. Est-ce que vous pourriez m'en donner un peu le pourcentage, les raisons pour lesquelles le Canada ne garde pas ses immigrants et où vont-ils? Est-ce que vous avez quelques idées sur cela?

**M. Murphy:** Sénateur David, j'ai quelques petites idées mais je n'ai pas beaucoup de données parce que c'est bien difficile de trouver des données sur cette question-là. C'est impossible de tirer l'information à cause de leur provenance. Lorsque ces données arrivent dans les autres pays, c'est trop souvent celles du pays d'origine. Par exemple, pour les gens de l'Italie, leur perspective du Canada c'est celle des Italiens qui reviennent et non pas celle des émigrants. C'est bien difficile de trouver ces données. C'est quelque chose que je veux trouver dépendant de l'avenir.

**Le sénateur David:** Avez-vous une idée du pourcentage des récentes années, par exemple, sur 1,000 immigrants combien on a eu d'émigrants? Est-ce que c'est un pourcentage de 50 p. 100, de 20 p. 100 ou de 10 p. 100?

[Traduction]

d'accepter un autre mandat de trois ans afin d'approfondir ces questions et de produire un autre ensemble d'études.

Vous avez demandé quelle influence cela aurait sur le cabinet et sur la politique du gouvernement. Nous espérons qu'elle ne sera pas directe, mais qu'elle s'exercera par le truchement de la population. Il s'agit de mieux informer ceux qui prendront part au débat afin d'améliorer la discussion. Ceux qui demandent que le gouvernement, l'industrie ou les travailleurs fassent certaines choses doivent avoir d'autres renseignements sur lesquels fonder leurs demandes. Il s'agit d'une expérience en démocratie. Nous espérons mieux informer la population. Le résultat final sera d'améliorer le gouvernement plutôt que d'agir directement sur le gouvernement.

**Le sénateur Spivak:** Est-ce que vous continuerez à étudier les mêmes questions ou avez-vous déterminé vos propres questions?

**M. Murphy:** Nous fonctionnerons comme avant. Nous parlerons aux gens, comme ce groupe par exemple. À partir des réactions que suscitera ce que nous faisons présentement nous déterminerons d'autres questions plus précises dans ces domaines.

Un des domaines qui ressort clairement et auquel les gens s'intéressent c'est le processus de vieillissement auquel les pays européens ont fait face avant nous. On ne sait pas bien—en tout cas, moi je ne le sais pas—ce qu'ils ont fait; quels choix se sont posés à eux; de quelle manière ils ont réagi. Est-ce que les choix qu'ils ont fait et leurs réactions ne sont valables que dans leur situation? Que pouvons-nous apprendre d'eux? Ce sont là quelques unes des questions que nous poserons. Nous poserons des questions touchant davantage à la famille, aux sujets qui nous touchent, etc.

**Senator David:** Mr. Murphy, I have a few questions to ask you. Since I heard you speak such excellent French, allow me to use my language to ask you these questions.

On a number of occasions, you spoke of major immigration, but also of fairly significant emigration as well. Could you give me a percentage and the reasons why Canada doesn't keep its immigrants and where they go? Do you have a few ideas on that?

**Dr. Murphy:** Senator David, I have a few ideas, but I don't have much data. It's very difficult to find data on this issue because it is impossible to find the information and the facts that follow from it. When we talk about life in the other countries, it's too often the country of origin. For example, for people from Italy, their view of Canada is that of Italians who return, not that of emigrants. It's very difficult to find out this information. That's something I want in the future . . .

**Senator David:** You have an idea of the percentage in recent years . . . For example, out of 1,000 immigrants, how many immigrants were there? Was it 50 per cent, 20 per cent, 10 per cent?

[Text]

**M. Murphy:** Sénateur David, les quelques estimés que nous avons, dont l'étude faite par monsieur Bourgeau, sont difficiles à interpréter parce qu'ils n'ont pas utilisé la différence dans les catégories de recensement. La marge d'erreur dans le recensement c'est dans le même niveau, dans la même ordre de magnitude que le phénomène. Mais, je pense que c'est presque autour de 30, 40 p. 100, quelque chose comme ça.

**Le sénateur David:** Tant que ça ?

**M. Murphy:** Oui, sénateur David.

**Le sénateur David:** Cela mérite certainement des études plus poussées.

**M. Murphy:** Évidemment, parce que ce n'est pas du tout clair que l'on peut augmenter possiblement les populations avec l'immigration. Évidemment, plus il y a d'immigrants, plus il y a d'émigrants. Encore, nous n'avons pas beaucoup de bonnes données sur ce sujet-là.

**Senator David:** Have you had any reaction from the ministry that asked you to do this three-year study on the effects of health care on the aging population?

**Dr. Murphy:** The parliamentary committee that we attended this morning is studying that subject and asked me exactly what they were doing. I said that, frankly, I did not know.

The Immigration Department has been a model on how to use this. They are making it a part of their consultation process. Miss Rudko is part of their tour across Canada. This document is part of the information package they give out. So they are using that as part of their policy-making. Frankly, with five of us in this study spending most of our time traveling around Canada, I just do not know what is going on. I presume they are getting excited about this data and factoring it to their policy process. When the chairman asked me that this morning, I said that perhaps they should be invited to appear and respond, and I make the same statement to you.

**Senator David:** I do not understand the relationship between the environment and demography. Were you speaking of large cities or were you speaking of all the other pollution concerns?

**Dr. Murphy:** There are really three levels to that. The relationship between population change and the environment is not direct. It is not that more people come and cut down more trees. The issue is that, in order for those people to maintain the level of living that everyone enjoys, you have to have more industrial output. It is not the number of people that is the problem but what they consume, what they produce, how they produce it, how they consume it, and how they throw it away afterwards. These things are very indirect. Canadians have the reputation of being environmentally the dirtiest people in the world. We also have more ability to do something about it. That is why those issues are very indirect.

[Traduction]

**Dr. Murphy:** Senator David, the few estimates that we have, including those in the study conducted by Mr. Bourgeau, are difficult to assess because they didn't use the difference in the census categories. The margin of error in the census is of the same level, of the same order of magnitude as the phenomenon, but I think it's almost about 30 per cent or 40 per cent, something like that.

**Senator David:** That much?

**Dr. Murphy:** Yes, senator David.

**Senator David:** That certainly deserves more thorough study.

**Dr. Murphy:** Of course, because it's not at all clear that we can possibly increase populations through immigration. Of course, the more immigrants there are, the more emigrants there are. But once again, we don't have much data on the subject.

**Le sénateur David:** Le ministère qui vous a demandé d'effectuer cette étude triennale sur les effets des soins de santé sur la population vieillissante y a-t-il réagi de quelque manière?

**M. Murphy:** Le Comité parlementaire auquel nous avons assisté ce matin étudie ce sujet et m'a demandé exactement ce qu'il faisait. J'ai répondu qu'en toute franchise, je ne le savais pas.

Le ministère de l'Immigration est un modèle pour ce qui est de la façon d'utiliser cette étude. Il l'intègre à son processus de consultation. M<sup>lle</sup> Rudko participe à la tournée que celui-ci effectue dans toutes les régions du Canada. Ce document fait partie de la trousse d'information qu'ils distribuent. Ils s'en servent donc pour élaborer leurs décisions. En toute franchise, étant donné que cinq d'entre ceux qui ont participé à cette étude passent le plus clair de leur temps à se déplacer au Canada, je ne sais pas ce qui se passe. Je suppose qu'ils se montent la tête au sujet de ces données et les intègrent à leur processus de prise de décision. Lorsque le président m'a posé cette question ce matin, je lui ai répondu que le Comité devrait peut-être inviter des gens du Ministère et je vous dis la même chose.

**Le sénateur David:** Je ne prévois pas le lien qui existe entre l'environnement et la démographie. Parlez-vous de grandes villes ou de tous les autres problèmes de pollution?

**M. Murphy:** Il y a vraiment là trois niveaux. Le lien entre l'évolution démographique et l'environnement n'est pas direct. Ce n'est pas que plus de gens viennent ici abattre un plus grand nombre d'arbres. Le fait est que pour que ces gens maintiennent leur niveau de vie, il faut intensifier le secteur industriel. Ce n'est pas tant le nombre de gens qui importe, mais ce qu'ils consomment, ce qu'ils produisent, la façon dont ils les produisent, la façon dont ils consomment les produits et s'en débarrassent par la suite. Ces choses sont très indirectes. Les Canadiens ont la réputation d'être les pires pollueurs du monde. Ils sont également des plus en mesure d'apporter des solutions. C'est la raison pour laquelle ces questions sont très indirectes.



[Text]

A major project would be to try to track the relationship between population growth and environmental change in Canada over the last 300 years. It might be helpful to do that.

Many of these environmental questions are worldwide. Perhaps the biggest environmental threat we face is to the rainforests of Brazil, and not to the forests of Canada. On the other hand, the whole question of this super-heated urban growth produces a lot of environmental questions in the Toronto area, the Vancouver area and the Montreal area that have to be dealt with. The direct relationship is not very clear.

**Senator David:** I have very little knowledge concerning demography, but it seems to me that the poorest country has the largest fecundity rate. Would that be an explanation of the difference between East Germany and West Germany?

**Dr. Murphy:** Mr. Charest asked that exact question. That may be part of the answer, but East German incomes were increasing more rapidly than West Germany's incomes during the period on that graph.

I have never seen a field of study that is so confounded because, no matter what cause you pull out, there is always one that seems to contradict it.

**Senator David:** This is very interesting for Quebec which introduced new measures two or three years ago to attempt to increase its population. We do not know what the result will be. It seems to me that most demographic experts who have studied fertility are not predicting good results for the long term.

**Dr. Murphy:** That is right but, much to their astonishment, the Quebec fertility rates have been going up.

**Senator Gigantès:** Perhaps Tory taxation is driving more Quebecers into poverty and, therefore, they are producing faster.

**Dr. Murphy:** We have another explanation. A couple of people have suggested that the increased rate is because of the blackouts caused by Hydro Quebec.

**The Chairman:** May I just ask you to conclude by telling us what products from this study are available to us. We know about "Charting Canada's Future", which you were kind enough to send to us. Listed in your report are the 100 some-odd studies. Are they available as individual items?

**Dr. Murphy:** They are available in two ways. They can be picked up at the Health and Welfare Library. They are catalogued and stored at the University of Alberta Population Lab and the Department of Demographics of the University of Montreal, both of which will reproduce them for you. We have encouraged people to get in touch with the researchers. We always publicize the people who do these things. We want to get these good researchers into the policy process, so we encourage people who are interested to get in touch with the researchers or the authors.

[Traduction]

On pourrait par exemple se lancer dans un important projet comme trouver le lien entre la croissance démographique et les changements environnementaux au Canada au cours des 300 dernières années. Cela pourrait se révéler utile.

Beaucoup de ces questions environnementales se posent à l'échelle mondiale. La plus grande menace environnementale qui se pose, c'est la forêt tropicale du Brésil et non les forêts du Canada. D'autre part, toute la question de cette croissance urbaine surchauffée pose de nombreux problèmes environnementaux dans les régions de Toronto, de Vancouver et de Montréal. Il faut y trouver des solutions. Le rapport direct n'est pas très évident.

**Le sénateur David:** Je m'y connais très peu en démographie, mais il me semble que c'est dans les pays les plus pauvres que le taux de fécondité est le plus élevé. Pourrait-on expliquer par là la différence entre l'Allemagne de l'Est et l'Allemagne de l'Ouest?

**M. Murphy:** M. Charest a posé exactement cette question. C'est peut-être une partie de la réponse, mais les revenus des Allemands de l'Est ont augmenté plus vite que ceux des Allemands l'Ouest au cours de la période, sur ce graphique.

Je n'ai jamais vu un domaine d'étude aussi déroutant du fait que peu importe l'argument que vous invoquez, il y a toujours quelque chose qui semble le contredire.

**Le sénateur David:** C'est très intéressant pour le Québec qui a mis en place de nouvelles mesures il y a deux ou trois ans pour tenter d'accroître sa population. Nous attendons de voir le résultat. Il me semble que la plupart des démographes qui ont étudié la fertilité ne sont pas très optimistes à long terme.

**M. Murphy:** C'est exact, mais à leur plus grand étonnement, les taux de fertilité au Québec augmentent.

**Le sénateur Gigantès:** C'est peut-être que les impôts du gouvernement conservateur ont appauvri un plus grand nombre de Québécois et qu'ils se reproduisent plus vite.

**M. Murphy:** Certains soutiennent que cette hausse du taux est attribuable aux pannes d'électricité d'Hydro-Québec.

**Le président:** Puis-je simplement vous demander pour conclure de nous dire quels documents cette étude met à notre disposition. Nous connaissons «Esquisse du Canada de demain» que vous avez eu l'amabilité de nous envoyer. Vous énumérez dans votre rapport une centaine d'études diverses. Peut-on en obtenir des exemplaires?

**M. Murphy:** Vous pouvez les obtenir de deux façons. Vous pouvez les emprunter à la bibliothèque de Santé nationale et Bien-être Canada. Ils sont répertoriés et conservés au *University of Alberta Population Lab* ainsi qu'au département de démographie de l'Université de Montréal qui vous en fera des copies. Nous encourageons les gens à communiquer avec les chercheurs. Nous parlons toujours des personnes qui font ces choses. Nous voulons que ces bons chercheurs participent au processus de décision; nous incitons les gens que la question intéresse à communiquer avec les chercheurs ou les auteurs.

*[Text]*

I should also say that we are very eager to talk to anybody about these things. We would be glad to come back before your committee or to talk to anybody whom you think it would be helpful for us to talk to.

**The Chairman:** Thank you. I am sure I speak for the entire committee in saying how much we appreciate your presentation.

We are happy to have as our last witness on this subject, Dr. Daniel Le Touzé, Senior Scientist, Health Sciences Division, International Development Research Centre, who is on a three-year secondment from his position of Vice-President, Research and Development at the Canadian Hospital Association. Dr. Le Touzé received his Ph.D. in Health Economics from the University of Rennes France, and he has taught health administration at the University of Ottawa for the past ten years and presently lectures there in health economics.

Dr. Le Touzé has been director of Research and Planning of the New Brunswick Department of Health in Fredericton. He has also held various advisory positions in health-related organizations in the province of Quebec. He publishes in the areas of health economics, the organization of the Canadian health care system and the planning and evaluation of health services which makes him, I would suspect, the perfect witness for this committee.

Dr. Le Touzé will make a presentation, following which we will ask questions.

**M. Daniel Le Touzé, scientifique principal, division des sciences de la santé, Centre de recherche pour le développement international:** Madame le président, mesdames et messieurs, je suis extrêmement ravi de comparaître ce soir devant vous. Je saisis l'occasion pour vous remercier de m'avoir invité à venir vous donner mon point de vue sur la question très importante qui vous concerne ce soir et qui est l'accessibilité aux services de santé, plus particulièrement aux soins aigus hospitaliers.

J'aimerais tout d'abord vous signaler que je vais parler dans les deux langues officielles, donc ne vous affolez pas, je vais utiliser à peu près un tiers de français et deux tiers d'anglais pour que vous ne soyez pas trop affolés si vous le voulez.

J'aimerais surtout mentionner au départ que je parle en tant que simple citoyen canadien, informé peut-être mais simple citoyen. Je ne représente ici ni l'Association des hôpitaux du Canada ni sûrement le Centre de recherche pour le développement international. J'ai été invité en tant que simple citoyen. Donc je n'engage que moi-même, ce qui peut me permettre dans certains cas de prendre des risques.

Je n'ai pas de texte écrit. J'ai simplement un certain nombre de notes que j'ai mis ensemble pour venir vous parler ce soir. J'ose espérer que mon intervention ne sera pas trop décousue. C'est le coût que parfois vous devez payer lorsque vous n'avez pas de texte que vous lisez. Mais il m'a semblé que c'était une façon beaucoup plus élégante et surtout beaucoup plus vivante si vous le voulez de venir vous parler d'une façon un peu plus détendue plutôt que de vous lire un texte. Vous en avez déjà

*[Traduction]*

Je devrais dire en outre que nous sommes tout à fait disposés à discuter de ces choses avec n'importe qui. Nous accepterions avec plaisir de revenir devant votre Comité ou de nous entretenir avec toute personne que vous jugeriez utile que nous rencontrions.

**Le président:** Merci. Je suis certain de me faire le porte-parole de tous les membres du Comité en vous disant à quel point nous vous remercions de votre exposé.

Nous sommes heureux d'accueillir comme dernier témoin sur ce sujet, M. Daniel Le Touzé, chercheur principal, Division des sciences de la santé, Centre de recherche pour le développement international. Il s'agit d'un détachement de trois ans de son poste de vice-président à la Recherche et au Développement de l'Association des hôpitaux du Canada. M. Le Touzé a obtenu un doctorat en économie de la santé de l'Université de Rennes (France) et enseigne l'administration de la santé à l'Université d'Ottawa depuis les 10 dernières années. Il donne à l'heure actuelle des conférences sur l'économie de la santé.

M. Le Touzé a occupé le poste de directeur de la recherche et de la planification au ministère de la Santé du Nouveau-Brunswick à Fredericton. Il a occupé divers postes de conseiller dans des organismes québécois gravitant autour du domaine de la santé. Il écrit dans les domaines de l'économie de la santé, de l'organisation du système des soins de santé au Canada ainsi que de la planification et de l'évaluation des services de santé ce qui en fait, je crois, le parfait témoin pour ce comité.

M. Le touzé fera une déclaration et répondra par la suite à nos questions.

**Dr. Daniel Le Touzé, Senior Scientist, Health Sciences Division, International Development Research Centre:** Madam Chairman, ladies and gentlemen, I am extremely pleased to appear before you this evening. I would like to take the opportunity to thank you for inviting me to come here this evening and give you my point of view on the very important question before you: access to health services, more particularly to acute care hospital services.

First I would like to tell you that I am going to speak in both official languages. But don't worry; I am going to do roughly one-third in French and two-thirds in English so that you can still understand me.

I would especially like to mention from the outset that I am speaking as an ordinary Canadian citizen, an informed citizen perhaps, but nevertheless an ordinary citizen. I do not represent the Canadian Hospital Association and definitely not the International Development Research Centre. I have been invited as an ordinary citizen. So I'm speaking only on my own behalf, something that may enable me to take risks in certain instances.

I have no written text. I simply have a few notes that I put together before coming to speak to you this evening. I hope my remarks won't be too disconnected. That is sometimes the cost you must pay when you have no text to read. It seemed to me a much more elegant and especially a much more lively way of coming to speak to you, in a more relaxed manner, rather than to come and read a text. You have no doubt already heard tens and tens of briefs and may be tired of them.



[Text]

sûrement entendus des dizaines et vous en êtes certainement fatigués.

D'autre part j'ai un certain nombre d'acétates que je vais aussi vous présenter. Ce que je me propose de faire dans les quelques minutes qui me sont allouées, c'est de faire un certain nombre de commentaires généraux sur le sujet et de vous présenter quelques réflexions sur les quatre éléments que vous avez principalement retenus, c'est-à-dire les listes d'attente, la technologie, le vieillissement de la population et le personnel ou la main-d'oeuvre.

Je vais essayer d'aller relativement vite pour que nous ayons du temps pour une période de questions. Comme vous le disiez madame le président, je suis donc le dernier témoin, ce qui est en fait extrêmement risqué d'une certaine manière. Vous avez certainement déjà entendu des dizaines de fois ce que je vais vous dire ce soir sans savoir que vous l'avez déjà entendu. J'espère néanmoins pouvoir vous stimuler une fois de plus, peut-être vous intéresser, peut-être renforcer certaines des idées qui vous ont déjà été présentées et peut-être aussi certaines des conclusions que vous avez déjà atteintes.

I was also very puzzled by your invitation to appear. I want to be frank about that. I was puzzled about the mandate of this committee. I asked why the Senate is now involved in a study of health services when, in fact, there is so much going on at the present time. There have been many studies conducted over the past ten, 15, 20 years. Why do we need another study? We have studied this system to death. I wonder why we are doing this again.

We know that most of the studies have been shelved. Not much has happened, unfortunately, and they have not received a great deal of attention.

I quote one of my editorials which I published in *Dimensions* in September of 1989 in which I said the same thing. We have been studied to death, not only in Canada but in most developed countries. What I did, in fact, was look at the various studies which had been published in the last few years and ask myself: Do they have something in common? Is there some kind of common thread in all of those studies? I concluded, after I had asked the question, that of course they were.

Let me point out that what I discovered were five or six major elements which cut across all of the studies, and they are: First, we need to define objectives in our health care system; second, we need to strengthen the role of the individual; third, we need to emphasize community-based services; fourth, we need to encourage regionalization of health services; fifth, we need to develop new management approaches and, finally, we need to find the necessary human resources to provide and produce such services.

**Le sénateur David:** Que représentait le numéro 4 déjà?

**M. Le Touzé:** Le numéro 4, c'est pour encourager la régionalisation.

[Traduction]

In addition, I have a certain number of transparencies that I am also going to present to you. In the few minutes allotted me, I propose to make a certain number of general comments on the subject and to present a few thoughts on the four main topics you are considering: that is to say waiting lists, technology, the aging population and staff or manpower.

I am going to try to go relatively quickly so that we have time for a question period. As you said, Madam Chairman, I am the last witness, and that is an extremely risky proposition in a certain way. You have no doubt already heard what I am about to tell you many times. It goes without saying that you have already heard it. I nevertheless hope I can stimulate and interest you once again or perhaps reinforce some of the ideas already presented to you and perhaps certain conclusions you have already drawn.

Votre invitation à comparaître m'a laissé très perplexe. Je veux être franc avec vous à ce sujet. Je ne savais que trop penser du mandat de ce Comité. Je me suis demandé pourquoi le Sénat étudie maintenant les services de santé alors qu'en fait, il y a tellement de choses qui se passent à l'heure actuelle. De nombreuses études ont été faites au cours des 10, 15 ou 20 dernières années. Pourquoi avons-nous besoin d'une autre étude? Nous avons décortiqué ce système. Je me suis demandé pourquoi nous recommençons.

Nous savons que la plupart des études restent lettre morte. Il ne s'est pas produit grand-chose, malheureusement, et on leur a accordé peu d'attention.

Je reprends les propos de l'éditorial que j'ai publié dans le numéro de septembre 1989 de la revue *Dimensions* où je disais la même chose. Nous avons examinée à fond cette question non seulement au Canada, mais dans la plupart des pays industrialisés. Voici ce que j'ai fait en réalité: je me suis penché sur les diverses études qui ont été publiées au cours des dernières années et je me suis posé la question suivante: Ont-elles quelque chose en commun? Y a-t-il un point commun dans toutes ces études? Après m'être posé la question j'ai remarqué que c'était bel et bien le cas.

Permettez-moi de vous dire que j'ai découvert cinq ou six éléments importants qui ressortent de toutes les études, les voici: premièrement, il nous faut définir des objectifs au sein de notre système de soins de santé; deuxièmement, il nous faut renforcer le rôle de l'individu; troisièmement, il nous faut insister sur les services de santé communautaires; quatrièmement, il nous faut encourager la régionalisation des services de santé; cinquièmement, il nous faut concevoir de nouvelles approches de gestion et enfin, sixièmement, il nous faut trouver les ressources humaines nécessaires pour assurer ces services.

**Senator David:** What did the number four represent?

**Dr. Le Touzé:** The number four is to promote regionalization.

## [Text]

These are some of the common things that I found in most of the studies that have been published recently. As a result of that, I wondered whether it was again, a Canadian disease. ? There is no cure in sight. When are we going to take action? We keep studying, studying and studying. We keep turning the same ideas around, but no one is taking any steps to ensure that some of these recommendations are implemented.

What bothered me is that all of these recommendations are not new. They have been tossed around for years. However, the present climate, both political and economic, might finally be right for some of these recommendations to be implemented, because we have no choice. We cannot say we intend to pool more resources into the health care delivery system. We believe we should not. We should look at all of the alternatives. So the time might now be right to move ahead and reform our health care delivery system. "Nous avons le dos au mur", if you wish. There is no choice, we have to proceed.

At the same time, the timing of your study might be good because you have some competition from Quebec at the present time. If you read *La Presse*, *Le Devoir* and *Le Soir*, Mr. Castonguay, Mr. Côté and so forth, Quebec is still studying. We had the Rochon Commission last year; now we have the Lavoie-Roux Report. We are still dissecting, analyzing and rediscussing these reports, and hopefully we will move ahead and make some inroads.

Ontario has also published reports in the last two or three years with respect to this system. A new study has also been launched in Quebec. So your timing might not be bad, in addition to what is going on at the provincial level, and that was my quick conclusion.

I will make an assumption to begin with. The present system has served us very well indeed and we should keep it. Its foundations are still safe, sound and good. Its philosophy and principles are still very good. I think it can continue with some adjustments, which we should be discussing. So I am not proposing a revolution but an evolution of change in a system which, as I was saying, has served Canadians very well indeed.

We need to look at a number of measures that can improve its efficiency and effectiveness. You have heard these terms before. In other words, as economists, we must look at value for money, and it is critical that we do that as soon as possible. Why are we concerned about that? Let me provide a few reasons for the problems we are facing at the present time; a framework on which I will build my commentary on the four items you have selected. Why are we so concerned? First, a major concern is obviously the decreasing rate of increase in those budgets. Budgets are still growing but at a decreasing rate. In some provinces they barely cover inflation, if at all; for example, in Alberta and Saskatchewan.

## [Traduction]

Il s'agit là de certains des points communs que j'ai repérés dans la plupart des études récentes. Je me suis ensuite demandé s'il s'agissait encore d'une maladie canadienne? Il n'y a pas de cure à l'horizon. Quand allons-nous prendre des mesures? Nous ne cessons d'étudier la question. Nous ne cessons de ressasser les mêmes idées, mais personne ne prend de mesures pour donner suite à certaines de ces recommandations.

Ce qui m'ennuyait, c'est qu'aucune de ces recommandations n'est nouvelle. On les resasse depuis des années; mais il se peut que le climat actuel, tant politique qu'économique, puisse être enfin propice à la mise en œuvre de ces recommandations étant donné que nous n'avons plus le choix. Nous ne pouvons dire que nous allons intégrer plus de ressources dans le système de prestation des soins de santé. Nous ne croyons pas qu'il faille le faire. Nous devrions étudier toutes les solutions. Ainsi, le modement est peut-être venu d'aller de l'avant et de réformer notre système de prestation des soins de santé. «Nous avons le dos au mur», si vous voulez. Nous n'avons pas le choix. Nous devons faire quelque chose.

En même temps, il se pourrait que votre étude tombe à point nommé en raison de cette concurrence que vous livrez le Québec à l'heure actuelle; et si vous lisez *La Presse*, *Le Devoir* et *Le Soir*, M. Castonguay, M. Côté et d'autres, le Québec continue ses études. Nous avons eu la Commission Rochon l'année dernière, nous avons maintenant le rapport Lavoie-Roux. Nous continuons à décortiquer, à analyser et à rediscuter de ces rapports et nous espérons marquer des progrès et faire certaines percées.

L'Ontario a également publié des rapports sur ce système au cours des deux ou trois dernières années. Une nouvelle étude a été mise en branle également au Québec. Il se peut donc que votre étude tombe à point nommé et qu'elle complète les travaux qui se font au niveau provincial, c'est la conclusion qui m'est tout de suite venue à l'esprit.

Je commencerai par faire une hypothèse. Le système actuel nous a très bien servis et nous devrions le conserver. Ses fondements restent sûrs et solides. Sa philosophie et ses principes sont toujours très bons. Je crois que nous pouvons poursuivre dans la même voie en apportant certains ajustements dont nous devrions discuter. Je ne propose donc pas une révolution, mais une évolution dans un système qui, je le répète, a bel et bien été très favorable aux Canadiens.

Il nous faut examiner un certain nombre de mesures qui peuvent en améliorer l'efficacité et l'efficience. Ce n'est pas la première fois que vous entendez ces expressions. Autrement dit, en tant qu'économistes, nous devons considérer le rapport qualité-prix et il importe que nous le fassions le plus rapidement possible. Pourquoi cette question nous préoccupe-t-elle? Permettez-moi de vous donner quelques causes des problèmes avec lesquels nous sommes aux prises à l'heure actuelle, un cadre sur lequel j'appuierai mes remarques sur les quatre points que vous avez choisis. Pourquoi nous inquiétons-nous autant? Premièrement, nous nous inquiétons beaucoup de toute évidence des hausses de moins en moins importantes des dépenses budgétaires. Celles-ci continuent d'augmenter, mais elles sont en régression. Dans certaines provinces elles corres-



## [Text]

In general, and this was said by one of my colleagues in Toronto, the movement to block funding had a negative effect on spending by the provincial governments on hospital care. That was the proposal that this person was making, that the move from the old pre-1977 to the post-1977 agreement, if you wish, has had a negative effect on hospital funding, but we need to improve it. In addition to that, and you know this very well so I will not emphasize it, the needs of the population are changing with respect to technology, aging of the population, et cetera, which are putting more pressure on the health care delivery system. We seem to be facing changing social priorities, which are still very difficult to tackle.

The second point which is extremely critical in my mind is that we are just beginning to realize that the impact of marginal or additional health expenditures is very small on any measurable health status. So the relationship between the billions of dollars we are spending at the present time on the health care delivery system and any significant change as detected by the limited indicators we have at the present time is not clear cut. In fact, we have a hard time establishing a direct relationship between inputs, which is the beginning of production if you wish, and outputs, being the quantity of services that we are producing, and the intensity of these services and health status improvements, or the return on our investment.

That can be illustrated in a very simple fashion, and I will not go into it in detail because I am sure you have heard about it a number of times. This graph will show you the specifications of the relationship between the studies of the community population and volume of resources and the notion of diminishing returns. It is not because we pool more resources into the health care delivery system that the marginal benefit will be as high as the marginal additional expenditures that we put into the system. That is a major concern. Are we wasting resources? What are we achieving?

That was expressed in a very simple way, and I have a quote from the Financing Confederation -Today and Tomorrow, Economic Council of Canada, 1982;

Over the years life expectancy in Canada has increased along with the expansion of health services. The gains in life expectancy, however, have not been proportional to the additional services because of the diminishing returns.

We have a problem with "wasting resources" if we follow this principle.

What also bothered me to some extent—and I will switch to French for a moment—is an editorial from *Le Devoir* which was published yesterday.

... Contre le lobby de la maladie.

Some of you might have read it.

## [Traduction]

pondent à peine au taux d'inflation, si c'est le cas, par exemple en Alberta et en Saskatchewan.

En général, et je reprends les paroles d'un de mes collègues de Toronto, le mouvement vers le financement global a eu un impact négatif sur les dépenses que les gouvernements provinciaux consacrent aux soins hospitaliers. C'est une des propositions que fait cette personne. Le passage de l'ancienne entente (avant 1977) à celle qui a suivi après 1977, si vous voulez, a eu des répercussions négatives sur le financement des hôpitaux, mais il faut que nous y apportions des améliorations. A part cela, et vous le savez très bien de sorte que je n'insisterai pas sur ce point, comme les besoins de la population changent en matière de technologie, vieillissement de la population, etc, les pressions augmentent sur le système de prestations des soins de santé. Il semble que nous soyons aux prises avec des priorités sociales en mutation auxquelles il est encore très difficile de s'attaquer.

Le deuxième point, qui revêt selon moi une très grande importance, c'est que nous commençons à peine à nous rendre compte que l'impact des dépenses marginales ou additionnelles en matière de santé est très infime sur tout état de santé mesurable. Ainsi le lien entre les milliards de dollars que nous consacrons à l'heure actuelle au système de prestation des soins de santé et tout changement important repéré par les indicateurs limités dont nous disposons à l'heure actuelle n'est pas évident. En fait, nous avons du mal à établir un lien direct entre les intrants, c'est-à-dire le commencement de la production si vous voulez, et les extrants, la quantité de services que nous offrons, l'intensité de ces derniers et les améliorations à l'état de santé ou la rentabilité de notre investissement.

Cela peut se démontrer très simplement et je vous en épargnerai les détails parce que je suis convaincu que vous l'avez déjà entendu un certain nombre de fois. Ce graphique vous indiquera les caractéristiques du lien entre les études démographiques, le volume des ressources et la notion des bénéfices en baisse. Ce n'est pas parce que nous augmentons les ressources au sein du système de prestation des soins de santé que l'avantage marginal sera aussi élevé que les dépenses additionnelles que nous avons effectuées. C'est une préoccupation importante. Gaspillons-nous les ressources? Qu'accomplissons-nous?

Cela a été exprimé de façon très simple. Voici une citation tirée d'une étude de 1982 du Conseil économique du Canada, intitulée *Le financement de la Confédération—D'aujourd'hui à demain*.

Au fil des années, l'espérance de vie au Canada a augmenté, suivant en cela le développement des services de santé. Les progrès accomplis sur le plan de l'espérance de vie n'ont cependant pas été proportionnels à l'augmentation des services, en raison de rendements décroissants.

Si nous suivons ce principe, nous sommes aux prises avec un problème de gaspillage de ressources.

Ce qui m'ennuie également dans une certaine mesure—je m'exprimerai en français pendant quelques instants—c'est un éditorial tiré du *Devoir* d'hier.

... Against the disease lobby.

Certains d'entre vous l'ont peut-être lu.

## [Text]

C'est la déclaration de monsieur Côté.

Let me quote him. He put it so nicely. Let me quote one or two sentences from this editorial by Jean Francoeur.

Le développement des moyens, a-t-il dit, occupe tous les esprits, de telle sorte qu'on en oublie les finalités du système: la production de services est devenue la principale préoccupation du réseau au détriment des résultats à atteindre.

C'est là une façon extrêmement imagée de présenter les choses que j'aimerais partager avec vous.

La réponse, a-t-il dit, sera très différente selon qu'on se demande, par exemple:

a) comment peut-on offrir la meilleure accessibilité, continuité et qualité des services cardio-vasculaires?

Ou,

b) comment peut-on réduire de 20 p. 100 la mortalité due aux maladies cardio-vasculaires?

Autrement dit, les services de santé ne sont qu'un des facteurs qui influencent l'état de santé d'une population, et pas toujours le plus déterminant puisqu'ils n'interviennent souvent qu'en fin de course, alors que le mal est fait.

Et il s'exprime toujours et je le cite:

Il m'apparaît essentiel, a dit monsieur Côté, de modifier la dynamique du système dans le sens d'objectifs à atteindre et non pas dans celui d'un volume toujours plus grand de services à dispenser.

Et cela me rappelle une phrase célèbre de Sénèque qui disait qu'il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne connaît pas son port. Je pense que cela est fondamental.

Que voulons-nous atteindre? Quels sont nos objectifs? Je termine en citant toujours monsieur Côté, il faut donc:

Miser sur les «résultats recherchés» plutôt que les «services offerts» pourrait signifier une réduction des budgets des hôpitaux et des revenus des médecins, au profit d'une pluralité de mesures.

Je pense que c'est vraiment ce qui ressort des débats actuels. On se pose des questions absolument fondamentales.

What, in fact, is a major problem in the health care system is that there is no systematic outcome analysis by default. Perceptions of how funding affects the quality of care may rest on the availability of new technology, rates of surgical procedures and the waiting lists, which are proxy measures and do not measure exactly what we are looking at.

One of the major problems which I would underline, and which I will discuss in a few moments when we tackle the four major items, is that we still do not know how to measure the hospital product. What is the production of the hospital? What is totally surprising is that there are very few industries where billions of dollars are spent without clearly knowing what we are doing, what we are buying and what we are achieving. This also applies to quality. How do we measure quality? It is an

## [Traduction]

It's Mr. Côté's statement.

Permettez-moi de le citer. Il le dit tellement bien. Permettez-moi de citer une ou deux phrases que je tire de cet éditorial de Jean Francoeur.

He said that, since the development of means is foremost in everyone's mind, people are forgetting the system's ultimate purpose; the production of services has become the system's main concern to the detriment of the results that must be achieved.

That's an extremely evocative way of presenting matters which I would like to share with you.

The answer, he said, will be very different depending whether we ask ourselves, for example:

(a) how can we offer better access, continuity and quality of cardiovascular services?

or

(b) how can we reduce cardiovascular related mortality by 20 per cent?

In other words, health services are only one of the factors affecting a population's health, and not always the predominant factor since they often come into play at the end of the line, when people are already sick.

And he goes on, and I quote:

It is essential, said Mr. Côté, that the dynamics of the system be changed to focus on objectives, not on the idea of providing an ever-increasing volume of services.

And that reminds me of a famous saying by Seneca: there blows no fair wind for him who knows not his port. I think that is fundamental.

What do we want to achieve? What are our objectives? I'll conclude by quoting Mr. Côté again:

We must therefore place our emphasis on achieving desired results, rather than simply providing services, so that we can envisage a reduction in hospital budgets and physicians' salaries and thus introduce a greater number of measures.

I think that that's really what comes out of the current debate. We are asking ourselves absolutely fundamental questions.

En fait, le problème majeur du système des soins de santé, c'est qu'il n'existe aucune analyse systématique des résultats. Les perceptions de l'impact du financement sur la qualité des soins peuvent dépendre de la disponibilité de la nouvelle technologie, du pourcentage d'opérations chirurgicales et des listes d'attente qui sont des mesures d'intervention qui ne permettent pas de juger exactement de la situation.

L'un des principaux problèmes que j'aborderai, et dont je parlerai dans quelques instants lorsque nous aborderons les quatre principales questions, c'est que nous ne savons toujours pas comment mesurer le produit hospitalier. Quelle est la production de l'hôpital? Ce qui est tout à fait surprenant, c'est que très peu d'industries dépensent des milliards de dollars sans vraiment savoir ce qu'elles font, ce qu'elles achètent et ce qu'elles accomplissent. Cela s'applique également à la qualité.



## [Text]

empty concept if we cannot handle it and measure it in a reasonable fashion. It is overused and it is misused.

The question is very simple: What is the relationship of the marginal benefit and the marginal cost? It is also a question that is extremely difficult to address, as we know. I think it is fair to point out that hospitals are not key determinants of health status; they are key determinants of survival. When the human body needs repair, it becomes some kind of repair shop like a garage. It is nothing else. I think a distinction should be made very clearly between access to hospital services, access to health services and access to health. They are not synonymous at all.

We know that hospitals consume 40 per cent or 50 per cent of the health care budget. It is normal that each one of us will question the way we spend our resources and it is normal to try to find new approaches for the provision of these services away from these monsters, namely, the institutions which are hospitals.

One of the major questions which underlines what I am saying to you tonight with respect to hospital behaviour is the fact that demand and supply are not independent variables; they are closely linked. As economists, we refer to physician- or hospital-induced demand for services which is, in technical terms, Roman's law, which states, "A built bed is a filled bed is a billed bed." This is Roman's law. How can we define an optimum level of services for a given population when, in fact, demand and supply are not independent. The more you have the more it will be used and there is no end to it. I think that is a very important factor.

Another fact is that this is a very highly labour-intensive industry which is still dominated to some extent by physicians. If you wish to reduce the size of institutions it will cost jobs, status, prestige and power. I will stop right there. We know very well that, at the present time, the number of physicians is increasing and that these physicians are competing for a decreased stock of beds. That can be illustrated in a fairly humorous fashion by this Herman cartoon which reads, "They are keeping me in for observation" and you see five physicians around the patient.

What we have to clearly understand is that it will be very difficult to change the system, and this is exactly what Mr. Côté was saying. Where there are so many interest groups with income, power and prestige involved, it is a tough job.

Another major problem is the lack of incentives. We know very well the system has no built-in incentive for efficiency. You can certainly give all members of the staff more money but now, with less money, we have to start managing the system. We have to start asking fundamental questions and we do not know how to do that because we have no experience. It is a brand new game we are involved in. We have to learn the new rules and this leads to very serious confrontations between the

## [Traduction]

Comment mesurons-nous la qualité? C'est un concept vide s'il est impossible de le mesurer de façon raisonnable. On en abuse.

La question est très simple: Quel est le lien entre l'avantage marginal et le coût marginal? Comme vous le savez, il s'agit encore là d'une question à laquelle il est très difficile de répondre. Je crois qu'il est juste de dire que les hôpitaux ne sont pas les facteurs qui influencent le plus l'état de santé, ils le font plutôt pour la survie. Lorsque le corps humain a besoin d'être réparé, l'hôpital devient en quelque sorte un atelier de réparation, au même titre qu'un garage. Il n'est rien d'autre. Je crois qu'il faut établir une distinction nette entre l'accès aux services hospitaliers, l'accès aux services de santé et l'accès à la santé. Ces trois expressions ne sont pas du tout synonymes.

Nous savons que les hôpitaux accaparent 40 ou 50 p. 100 du budget consacré aux soins de santé. Il est normal que chacun d'entre nous s'interroge sur l'affectation de nos ressources et essaie de trouver de nouvelles solutions pour la prestation de ces services, en s'éloignant de ces monstres que sont les établissements hospitaliers.

L'une des principales questions qui fait ressortir ce que je vous dis ce soir en ce qui concerne le comportement des hôpitaux, c'est le fait que la demande et l'offre ne sont pas des variables indépendantes, elles sont étroitement liées. En tant qu'économistes, nous parlons de la demande par le médecin ou l'hôpital pour des services, ce qui est techniquement, le droit romain: l'utilisation du lit dont on dispose et les bénéfices qu'on en retire. Comment définir un niveau optimal de services pour une population donnée alors, qu'en fait, la demande et l'offre sont liées. Plus vous aurez de lits, plus ils seront utilisés. C'est le mouvement perpétuel. Il s'agit selon moi d'un facteur très important.

Il y a ensuite le fait qu'il s'agit d'une industrie à très forte concentration de main-d'œuvre qui continue à être dominée, dans une certaine mesure, par les médecins. Si vous voulez réduire la taille des établissements vous y perdrez en matière d'emplois, de statut, de prestiges et de pouvoir. Je m'arrêterai là. Nous savons très bien qu'à l'heure actuelle le nombre de médecins ne cesse d'augmenter et que ceux-ci se font concurrence pour des lits dont le nombre est en régression. On peut illustrer cela de façon assez humoristique à l'aide d'une bande dessinée d'Herman dont la légende se lit comme suit: «Ils me gardent sous observation» et vous voyez cinq médecins qui se tiennent debout autour du malade.

Ce qu'il faut bien comprendre, c'est qu'il deviendra très difficile de changer le système et ce sont exactement les propos qu'a tenus M. Côté. Un système où il y a tellement de groupes d'intérêt avec des revenus, un pouvoir et du prestige, c'est une tâche difficile.

Parmi les autres problèmes importants, il y a le manque de motivations. Nous savons très bien que le système n'incite aucunement l'efficacité. Vous pouvez bien sûr accorder à tous les membres du personnel des augmentations de salaire mais à l'heure actuelle, il faut que nous commençons à administrer le système avec moins d'argent. Il faut que nous commençons à nous poser des questions fondamentales, ce que nous ne savons pas faire étant donné notre manque d'expérience. Nous avons

## [Text]

various actors. We have to be concerned about the change in behaviour of the people involved at each level of the system and this will require a lot of work and investment.

I have two final points to make before I move on to something else. I believe we cannot ignore the role and status of the medical profession. It is a fact of life that physicians are key determinants of the use of health care resources. Many models of hospital behaviour have been produced, but let me quote one. Harris, in 1977, an American, who said that the hospital is two firms in one. One is an administrative firm and the other one is a doctors' firm, one depending upon the other for the provision of resources and one dictating the use of resources with a different set of objectives. How can we manage such a system which still works?

Finally, there is the new concept of health which is pervasive. We use words like autonomy and responsibility and we say that we should move away from institutional services and have community-based resources and services. We say that "small is beautiful."

We have that concern about the fact that the consumer is still not well informed, whether we like it or not. Also, the evolution of the system, the new technology and the new knowledge base is really outstripping the ability of people to comprehend what goes on; even the ability of physicians to comprehend what goes on. The rate of obsolescence of knowledge is increasing at a tremendous rate. Therefore we have a real problem.

This leads to new rules and responsibilities for institutions that are pressured and looking for ways and means to, in fact, escape; to redefine their missions and rules.

We start questioning the efficiency of services; the efficiency with which hospitals use resources and mobilize. Are they, in fact, choosing the minimum cross-combination of resources? The answer is no. There is a systematic bias from least-cost production to, in fact, more expensive forms of production of such services.

This leads to one very central concept, and that is the concept of rationing. We use it; misuse it; use it unduly, and the question is: Do we intend to start rationing services? Are we to restrict access to services? Do we intend to limit utilization of those services? Let me give you a definition of what health care rationing is all about. I think it is an excellent definition. I selected it from the *New England Journal of Medicine*, 1980.

Mr. Chairman, we have read so much garbage around, and for the first time these people have tried to make sense of this concept, which is an emotional concept. This is what he says:

The concept of rationing can be summarized as a system of deliberate choices about the sharing of a scarce

## [Traduction]

affaire à un tout nouveau jeu. Nous devons en apprendre les nouvelles règles, ce qui devrait mener à de très sérieux affrontements entre les divers intervenants. Nous devons nous inquiéter du changement de comportement des personnes en cause à chaque niveau; voilà qui exigera beaucoup de temps et d'argent.

Avant de passer à autre chose, j'ai deux autres points à faire ressortir. Je crois qu'il est impossible de ne pas tenir compte du rôle et du statut de la profession médicale. C'est un fait que les médecins sont les principaux facteurs qui influent sur l'utilisation des soins de santé. De nombreux modèles de comportement hospitalier ont été formés. Permettez-moi de vous parler de l'un d'entre eux. Harris, un américain, a déclaré en 1977 qu'un hôpital c'est deux entreprises en une seule. Il y a d'une part l'entreprise administrative et d'autre part l'entreprise du médecin, l'une dépendant de l'autre pour la prestation des ressources et l'une dictant à l'autre l'utilisation des ressources en fonction d'objectifs différents. Comment réussir à administrer un tel système qui marche encore?

Enfin, il y a la nouvelle conception envahissante de la santé. On utilise des mots comme «autonomie, responsabilité» et on se dit qu'il faudrait s'éloigner des services institutionnels et se tourner vers les ressources et les services communautaires. On se dit: «Petit, c'est mieux.»

Nous nous inquiétons du fait que le consommateur ne soit toujours pas bien informé, que cela nous plaise ou non. En outre, l'évolution du système, la nouvelle technologie et la nouvelle base de connaissances empêchent vraiment les gens, voire les médecins, de comprendre ce qui se passe. Le rythme d'obsolescence des connaissances s'accélère d'une manière effarante. Nous voilà donc aux prises avec un véritable problème.

Voilà qui oblige les établissements qui subissent des pressions à se doter de nouvelles règles et responsabilités et à chercher des moyens, en fait, de s'en sortir, à redéfinir leurs missions et leurs règles.

Nous commençons à mettre en doute l'efficacité des services; l'efficacité des hôpitaux quant à l'utilisation et à la mobilisation des ressources. Optent-ils, en fait, pour la combinaison minimale des ressources? La réponse est non. Il existe un biais systématique à partir de la production au moindre coût jusqu'à des formes plus coûteuses de production de ces services.

Cela mène à un concept très central, je veux parler du rationnement. Nous y recourons, nous en abusons, nous l'utilisons indûment. La question qui se pose est la suivante: avons-nous l'intention de commencer à rationaliser les services? Allons-nous limiter l'accès aux services? Comptons-nous limiter l'utilisation de ces services? Permettez-moi de vous donner une définition de ce qu'est le rationnement des soins de santé. Je crois qu'il s'agit d'une excellente définition, que j'ai tirée du *New England Journal of Medicine* de 1980.

Monsieur le président, nous avons lu tellement d'inepties. Pour la première fois, ces personnes ont essayé de saisir la signification de ce concept, un concept qui fait appel aux sentiments. Voici ce qu'on en dit:

On peut définir brièvement le rationnement comme étant un système de choix délibérés pour le partage d'une res-



## [Text]

resource among persons: Who gets what care, and in what order of priority, on grounds that go beyond an individual patient's critically-defined needs. The criteria specifically include both comparative medical need and social equity.

I think that is a very good concept. It is a very positive concept and it makes a great deal of sense.

Madam Chairman, in closing these few remarks, my feeling is that we should not be kidding ourselves. Rationing has existed since the system was set up. It is not new. Decisions had to be made. Resources are limited and scarce. We have to make choices and set up priorities. Therefore we are, to a certain extent, reinventing the wheel, except that what we are trying to do is now define it in a very practical, common sense and much more precise manner.

Madam Chairman, I would like to ask you how much more time I have?

**The Chairman:** Let me ask you, doctor: How many more minutes do you need in which to express your views?

**Dr. Le Touzé:** Perhaps if I had 15 minutes, that would be sufficient. Is that too much?

**The Chairman:** No, that is fine.

**Dr. Le Touzé:** So let us open what I call the black box of hospital behaviour, functioning and performance. Let me perhaps illustrate first of all what you are concerned about. My first cartoon is from the *Toronto Star*, 1983, which is seven years ago. The caption is "I have brought you another hot water bottle. It is going to be colder tonight." The next one says: "Good news, Harold. The doctor thinks he can get you into a nice spot in one of the men's corridors tomorrow morning." These both illustrate very clearly the problems that you are addressing. They also have a lot of funny details.

Perhaps in a different fashion, let us go back to Herman. The caption is: "It is not my fault if we are short of beds," as Herman goes out through the door with bottles hanging. As you can see, the poor guy is not in good shape. He has no choice; he has to leave the room and the institution. Therefore, Madam Chairman, that is what you are, in fact, addressing this evening: These very major concerns about the health care delivery system.

Perhaps I might say a brief few words on the waiting list again and on aging technology. I promise to cut down my remarks to a great extent in order to focus on the major elements of my presentation.

First of all, what is a waiting list? It is described, if you wish, in economic terms as a non-price barrier, or as implicit rationing to access of health care services or as a time barrier. It is sometimes described as an overhead cost or a social cost to society. However, what we need to do is compare these costs and look at what kind of balance must be found between the costs of excess capacity and the imputed cost of turning away patients, or delaying access to services. The central question is:

## [Traduction]

source rare entre diverses personnes: qui obtient quel genre de soins et dans quel ordre, pour des raisons qui vont au-delà des besoins individuels rigoureusement définis des malades. Les critères englobent précisément et le besoin médical comparatif et l'équité sociale.

Je crois que c'est un très bon concept, un concept très positif et est très sensé.

Madame le président, pour terminer ces quelques remarques, je crois qu'il ne faudrait pas se faire d'illusions. Le rationnement existe depuis la mise en place du système. Ce n'est pas nouveau. Des décisions doivent être prises. Les ressources sont limitées et rares. Il nous faut faire des choix et établir des priorités. Ainsi, dans une certaine mesure, nous réinventons la roue sauf que nous essayons maintenant de la définir d'une façon très pratique, sensée et plus précise.

Madame le président, permettez-moi de vous demander de combien de temps je dispose encore?

**Le président:** Permettez-moi de vous demander monsieur de combien de minutes avez-vous encore besoin pour nous faire part de vos vues?

**M. Le Touzé:** Si vous m'accordiez encore 15 minutes, cela me suffirait peut-être. Est-ce trop?

**Le président:** Non, ça va.

**M. Le Touzé:** Examinons donc ce que je qualifie de boîte noire des hôpitaux, leur fonctionnement et leur rendement. Permettez-moi d'abord d'illustrer ce qui vous préoccupe. La première caricature est parue dans le *Toronto Star* en 1983, c'est-à-dire il y a sept ans. On peut lire en légende: «Je vous apporte une autre bouillotte. Il fera plus froid ce soir.» La suivante dit: «Harold, bonnes nouvelles: le médecin croit qu'il arrivera à te dénicher une bonne place dans l'un des couloirs, demain matin». Les deux caricatures illustrent clairement les problèmes à l'étude. Elles comportent également beaucoup de petits détails drôles.

D'une manière un peu différente peut-être, retournons à l'exemple de Herman. On peut lire, en légende: «Ce n'est pas de ma faute si nous manquons de lits», tandis qu'Herman quitte l'hôpital, les solutés au bras. Comme vous pouvez le voir, le pauvre diable n'est pas en bon état. Pourtant, il n'a pas le choix; il doit libérer la chambre et quitter l'hôpital. Madame le président, voilà le sujet de vos délibérations, ce soir: ces très graves et très réelles préoccupations que suscite le régime de prestation de soins de santé.

Vous me permettez, j'espère, de revenir brièvement à la liste d'attente et à la technologie vieillissante. Je promets de condenser mes commentaires et de faire le point sur les principaux éléments de ma présentation.

Tout d'abord, qu'est-ce qu'une liste d'attente? En termes économiques, elle se décrit, si vous voulez, comme une barrière non tarifaire, comme le rationnement implicite de l'accès aux services de santé, ou encore comme une barrière temporelle. On la décrit parfois comme un coût général ou un coût social. L'essentiel est néanmoins de comparer ces coûts et de voir s'il existe un juste milieu entre le coût d'une capacité excédentaire et ce qu'il en coûterait de refuser des malades, ou de retarder l'accès aux services. L'essentiel est de savoir quel est le nombre

## [Text]

What is an optimum level of bed services, quality and quantity-wise?

The question that is bothering everyone involved in the health care delivery system is how do you define a waiting list? What do we mean by a waiting list? How is it set up? How is it organized? Is it revised? Is it updated? Is it analysed? Who are the people on the waiting list? For how long have they been there? For what? In many instances, we know very well it is a marketing tool. It is, in fact, in many instances totally useless and meaningless. Many people are dead; many people have moved away; many people have been admitted to the institution or to another institution; many people have been transferred, et cetera, et cetera. So what is the real meaning?

I suppose, first of all, a word of caution is in order. We must be careful. In my own mind, it is a poor indicator of the pressure on the system.

The questions which have to be raised are, first of all: What should be an appropriate waiting list? In fact, waiting lists are common; they are unavoidable. In fact, I was reading the *Citizen* on January 15, 1990. There was an article wherein Dr. Keon of the Cardiac Institute at the Ottawa Civic Hospital was discussing waiting lists. He said:

The ideal waiting time for some form of heart surgery at the institute is six to eight weeks or up to 12 weeks. If the condition of the patient changes, he is admitted immediately.

What, in fact, should be of some concern is the paucity of hard evidence to suggest that the overall quality of health care has been compromised by these waiting lists. We have no real data. We have some evidence scattered around, but there is no real study which can prove that.

I think it is important to mention the inappropriate use of hospital services, and especially the lack of emphasis on diagnosis and treatment provided on an out-patient basis. I would assume that the CHA has appeared before your committee recently. I wonder if they discussed the day surgery study that I was responsible for. I thought you might wish to look at the conclusions of this study very briefly. We looked at the distribution and organization of formal day surgery programs in Canadian hospitals and we found a number of things about the distribution. Where is day surgery most common? Where is it mostly used? It is B.C. and so on, Quebec and Ontario.

For the sake of time, let me move on to the conclusion. What we found is that 71 per cent of admissions for the most common procedures involved stays of five days. That was our cut-off point. We said that if the patient is staying less than five days, then perhaps he or she could have been treated on an out-patient basis. These procedures could potentially have been performed as day surgery. I think that is an interesting conclusion. It is questionable, depending on the assumptions we made and the quality of the data and so on, but it still points out that there might be a major problem and some room to manoeuvre to improve hospital efficiency, to move away from expensive

## [Traduction]

optimal de lits, tant en termes de qualité que de quantité des services.

Tous ceux qui sont engagés dans la prestation de soins de santé se demandent comment définir une liste d'attente. Qu'entend-on par liste d'attente? Comment est-elle dressée? Comment est-elle structurée? Est-elle mise à jour? Révisée? Analysée? Qui figure sur la liste d'attente? Combien de temps y sont-ils inscrits? Pour quelles raisons? Souvent, on sait très bien qu'il s'agit d'un outil de commercialisation. En fait, la liste est souvent tout à fait inutile et sans importance: bien des gens sont morts, d'autres ont déménagé, d'autres encore ont été admis à l'hôpital ou dans un autre établissement, bon nombre ont été transférés, etc. Alors, quelle en est l'utilité réelle?

Je suppose, tout d'abord, qu'il conviendrait de faire une mise en garde. La prudence est de mise. À mon avis, la liste est un piètre indice des pressions que subit le système.

Il faut plutôt s'interroger sur ce qui constitue une liste d'attente valable? En réalité, les listes d'attente sont courantes, même inévitables. Je lisais dans le *Citizen* du 15 janvier 1990 un article dans lequel Dr. Keon de l'Institut de cardiologie de l'Hôpital Civic d'Ottawa parlait de listes d'attentes:

Idéalement, le malade attend de six à huit semaines ou même jusqu'à 12 semaines pour une chirurgie cardiaque. Si son état change entre-temps, il est immédiatement admis.

On devrait davantage s'intéresser à la raison pour laquelle si peu de faits prouvent que la qualité globale des soins de santé a été compromise par les listes d'attente. Nous ne disposons d'aucune donnée réelle. Il y a des preuves ici et là, mais aucune étude concrète n'en fait la démonstration.

Je crois qu'il importe de mentionner la mauvaise utilisation qui est faite des services hospitaliers, surtout le manque de recours au diagnostic et au traitement dans les centres de jour. Je supposerais que l'Association des hôpitaux du Canada est venue témoigner devant votre Comité récemment. Je me demande si les représentants ont abordé l'étude concernant la chirurgie de jour dont j'étais responsable. J'ai pensé que vous aimeriez peut-être examiner brièvement les conclusions de cette étude. Nous avons étudié la répartition et l'organisation des programmes de chirurgie de jour officiellement en place dans les hôpitaux canadiens. C'est ainsi que nous avons fait certaines découvertes au sujet de la répartition. Où la chirurgie de jour se pratique-t-elle le plus souvent? Où en fait-on la plus grande utilisation? Elle est courante en Colombie-Britannique, au Québec et en Ontario.

Afin de sauver du temps, passons immédiatement aux conclusions. Nous avons constaté que 71 p. 100 des admissions pour une chirurgie des plus courantes se traduisaient par un séjour de 5 jours à l'hôpital. Nous en avons fait notre seuil. En effet, nous nous sommes dit que, si un malade demeurait moins de 5 jours, peut-être aurait-il ou elle pu être traité(e) dans un centre de consultation externe. La chirurgie aurait peut-être pu être faite dans un centre de soins de jour. Cette conclusion est intéressante. Elle est contestable, selon la qualité des hypothèses faites et la qualité des données, etc., mais elle fait tout de même ressortir qu'il pourrait y avoir un problème de taille



## [Text]

in-patient beds to out-patient services where patients could be treated as well. We know that quality of care is as good. Satisfaction is very high. So, are we, in fact, badly utilizing or underutilizing something which is now more and more common? Again, that is a question that we have to raise.

As the study says, day surgery programs are funded through hospital global budgets, and this provides little incentive for programs unless hospital occupancy rates are high. If day surgery programs had the desired effect on empty in-patient beds, then hospitals stand to lose in-patient beds, revenue and staff. The situation is the same for fee-for-service remuneration to surgeons, regardless of the mode of surgery. Surgeons choose their own practice patterns. For changes to occur in the amount of day surgery performed, incentives should be created for both surgeons and hospitals.

A major problem that we are facing is the concern expressed by physicians and administrators and so on about the trade-off. If they do more of one thing, they are going to lose on the other side. We well know this phenomenon. I am quite sure you have seen that before. So you have seen the relationship between patient day cost and length of stay, and all of us know very well that these are the most expensive days of stay. If you move patients away from an in-patient to an out-patient basis, what are you doing? You will be moving patients away who might not be too expensive and you will be admitting patients who may be very expensive indeed. So it is a losing proposition. Why should you move to out-patient services, knowing that your costs will climb and knowing, too, that you might lose resources, in terms of beds and facilities? It is vicious circle.

I will not expand too much on alternatives. I am pretty sure you have heard of out-patient services, new diagnostic and treatment technologies, Outreach, refocusing the system, CHSOs in Ontario, Comprehensive Health Service Organizations, OSIS, Organisation de soins intégrés de santé in Quebec, vertical integration and so on. So we have a number of options but we should very seriously consider the notion of incentives to try to move the system away from what is most expensive, which is hospital beds.

I would like to say a few words about medical technology. I was about to give you the definition, but I am sure you know it. It is a very broad definition from the Office of Technology Assessment. I will not bother you with new procedures, new drugs and so on. I guess I do not need to discuss the notions of halfway technology and definitive technology, which have probably been discussed fairly extensively. However, what is important to mention about these new technologies is that they allow, in fact, a move of patients from in-patient to out-patient services. I am speaking of things like laser technology; new; non-invasive procedures; drugs; home diagnostic kits; com-

## [Traduction]

et une certaine marge de manœuvre dans l'efficacité des hôpitaux, qu'il pourrait y avoir moyen de remplacer de longues hospitalisations coûteuses par des services de jour, sans que la qualité du traitement en souffre. Nous savons que la qualité des soins est aussi bonne. La clientèle en est par ailleurs très satisfaite. Donc, en réalité, il faut se demander si nous utilisons mal ou sous-utilisons un service de plus en plus courant.

Comme l'affirme l'étude, les programmes de chirurgie de jour sont financés à même les budgets des hôpitaux, de sorte qu'il existe très peu d'incitatifs pour ce genre de programmes, à moins que les taux d'occupation de l'hôpital ne soient élevés. Si les programmes de chirurgie de jour avaient l'effet désiré—dégager des lits—alors les hôpitaux risqueraient de perdre des lits, de l'argent et du personnel. En somme, la situation est la même que lorsqu'il est question du paiement à l'acte des chirurgiens, peu importe la méthode de chirurgie. Les chirurgiens choisissent leur propre façon de pratiquer. Pour qu'il y ait changement, il faudrait encourager à la fois les chirurgiens et les hôpitaux.

La préoccupation que suscite chez les médecins et les administrateurs d'hôpitaux ces échanges de patients est une difficulté de taille. S'ils accroissent les services du centre de jour l'hôpital y perd. Nous connaissons bien le phénomène. Je suis convaincu que vous l'avez déjà observé, de sorte que vous avez pu faire le lien entre le coût du patient par jour et la longueur de son séjour, et nous savons tous fort bien que ces premiers jours sont les plus coûteux. Si les patients habituellement hospitalisés sont traités dans un centre de consultation externe, que ferez-vous? Vous y enverrez des malades susceptibles de coûter moins pour admettre des patients dont le séjour sera extrêmement coûteux, de sorte que, quoi que vous fassiez, vous êtes perdant. Pourquoi avoir recours aux services de consultation externe lorsque vous savez que vos coûts vont grimper et que vous pourriez fort bien perdre des ressources, en termes de lits et d'équipements? C'est un cercle vicieux.

Je ne m'attarderai pas trop longtemps aux solutions de rechange. Je suis à peu près sûr que vous avez entendu parler des services de consultation externe, des nouvelles technologies de diagnostic et de traitement, des programmes de dépistage, de réorientation du système, des services de soins complets en Ontario, des OSIS (Organisation de soins intégrés de santé) au Québec, de l'intégration verticale, etc. De sorte que nous disposons d'un certain nombre d'options. Cependant, nous devrions envisager sérieusement la possibilité de mettre en place des incitatifs qui permettront de délaisser la méthode la plus coûteuse, l'hospitalisation.

J'aimerais glisser quelques mots au sujet de la technologie médicale. J'allais vous en donner une définition, mais je suis certain que vous la connaissez. Il s'agit d'une définition très générale de l'*Office of Technology Assessment*. Je ne vous ennuierais pas avec les nouvelles méthodes, les nouveaux médicaments, etc. Je suppose qu'il n'est pas nécessaire de creuser les notions de technologie en évolution et de technologie définitive, que vous avez probablement examinées à fond. Le point important à retenir au sujet de cette nouvelle technologie, c'est qu'elle permet en fait de transférer les malades des lits d'hôpitaux vers les services de consultation externe. Je fais allusion ici à des technologies comme celle du laser, des techniques non

## [Text]

munications technologies; electronic monitoring and so on which would relieve pressures on hospital beds.

I think that it is important to mention, too, knowing that hospitals are very highly labour intensive, the impact of technology on manpower. We conducted a study some time ago and what we found in the health care system, and particularly in the hospital sector, was that the introduction of new technology is, for the most part, an add-on process contrary to what we find in other sectors of the economy where, in fact, new technology displaces or replaces old technology. In the health care system and in hospitals, we keep them both side by side, and why not? It is an add-on rather than a substitution. The development of new diagnostic tests and therapeutic procedures results in a greater volume of care per patient, with a corresponding increase in the requirement for specialized personnel. This is part of the problem that we are facing. It is a very important part which is overlooked. I do not need to bother you with things such as the aging process, the overutilization of services and so on.

I have one last point on technology which I think needs to be stressed, and that is the relationship between technology and outcomes. What is the link? Is more technology necessary for better outcomes? We are not sure yet. We still have to investigate this question.

I will only say a few words on the impact of aging on hospital expenditures, because I am quite sure you have heard a great deal on that subject. I would like to mention an editorial in the *Globe and Mail* from January 13, 1990, where they mention the Macdonald report. It says that the rapid greying of Canada does not warrant alarmist visions of an intolerable social burden inevitably growing in the coming years. Finally, some light.

Madame le président, je vais continuer en français.

D'autres pays sont passés par là. L'Europe en particulier se débrouille fort bien. En fait et vous le savez parfaitement, on a constaté un déplacement de la population par âge et sexe, dû au fait que le taux de natalité a diminué et qu'il y a eu augmentation de la durée de la vie.

Donc une sorte de remplacement des besoins, de changement dans les besoins, une réduction des jeunes et une augmentation de la perte des personnes âgées qui, en fait, représentent un certain équilibre même si bien entendu leurs besoins sont très différents.

Alors inutile de vous donner encore les chiffres sur l'importance, la pression, les 10 p. 100, les 40 p. 100 d'admission. Je suis certain que vous avez entendu cela à plusieurs reprises. Le taux d'institutionnalisation beaucoup trop élevé au Canada, entre 8 et 9 p. 100, alors que c'est entre 4 et 5 p. 100 en Grande-Bretagne, par exemple.

## [Traduction]

effractives, des médicaments, des trousse de diagnostic à domicile, des techniques de communication, de la surveillance électronique et d'autres moyens qui permettent de libérer les lits d'hôpitaux.

Il est aussi important, à mon avis, de mentionner l'effet qu'a la technologie sur la main-d'œuvre quand on sait que les hôpitaux ont une très forte concentration de main-d'œuvre. Il y a quelque temps, nous avons mené une étude qui nous a permis de constater, dans le système de soins de santé et, particulièrement, dans le secteur hospitalier, qu'une nouvelle technologie vient souvent s'ajouter aux autres plutôt que de remplacer une technologie vieillie ou de la main-d'œuvre, comme c'est le cas dans les autres secteurs de l'économie. Dans le système de soins de santé et dans les hôpitaux, nous conservons les deux côte à côte. Pourquoi pas? Plutôt que de substituer, on ajoute. La mise au point de nouvelles méthodes de diagnostic et de nouveaux procédés thérapeutiques accroît le volume de soins dispensés à chaque malade et, en corollaire, le nombre d'employés spécialisés. Voilà en partie le problème avec lequel nous sommes aux prises. On l'oublie souvent. Nul besoin de vous ennuyer avec des détails comme le vieillissement de la population, la surutilisation des services, et j'en passe. Le dernier point au sujet de la technologie qui, je crois, a besoin d'être souligné est le lien entre la technologie et les résultats. Quel est-il? Faut-il plus de technologie pour obtenir de meilleurs résultats? Nous n'en sommes pas encore convaincus. La question demeure à étudier.

Je suis sûr que vous avez beaucoup entendu à ce sujet. Je ne m'arrêterai pas longtemps à l'influence qu'a le vieillissement de la population sur les dépenses des hôpitaux.

J'aimerais mentionner un éditorial paru dans le *Globe and Mail* du 13 janvier 1990, où il est fait mention du rapport Macdonald. D'après cet article, le vieillissement rapide de la population canadienne ne justifie pas les visions alarmistes d'un fardeau social intolérable et inévitablement croissant. Enfin, un grain de bon sens.

Madam Chairman, I am going to continue in French.

Other countries have experienced this; European countries in particular are getting along very well. In fact, as you know perfectly well, we have observed a shift in population by age and by sex as a result of our declining birth rate and increased life expectancy.

There have been all sorts of changes in needs, a decline in the relative number of young people and an increase in the loss of the elderly, who in fact represent a certain balance, even though their needs are of course very different.

So I need not give you any more figures on the extent, the pressure, the 10 per cent, the 40 per cent of admissions. I am sure you have heard all that on a number of occasions. One example is Canada's excessively high institutionalization rate of between eight per cent and nine per cent, compared to four per cent or five per cent in Great Britain.



*[Text]*

Je pense qu'il est important de mentionner que la qualité des services actuellement qui sont fournis aux personnes âgées n'est pas acceptable. C'est reconnu. Ces personnes âgées (ce n'est pas leur choix) qui représentent en fait entre 10 et 15 p. 100 de l'utilisation des lits pour soins actifs et soins aigus dans les hôpitaux, ne reçoivent certes pas les services requis. C'est un manque d'intérêt, un manque de formation, un manque de personnel, un manque de services.

Le Québec vient de proposer de mettre sur pied des unités gériatriques dans la majorité des hôpitaux aigus pour quand même faire face à ce problème. Un problème majeur est celui de la détérioration de la santé de ces personnes âgées, si vous le voulez. Un jour ou l'autre il va bien falloir que quelqu'un s'en occupe. Donc en fait, on prolonge les difficultés, on reporte les questions, on ne les règle pas.

Un autre problème aussi auquel le vieillissement de la population fait face, c'est ce que l'on peut appeler la médecine héroïque. On dit que ces personnes coûtent de plus en plus cher. C'est vrai. On sait parfaitement que la grande majorité des dépenses de santé se retrouvent dans les dernières journées et dernières semaines de vie d'un individu.

Avec la nouvelle technologie on tente tout ce qui est possible. C'est difficile d'un point de vue éthique de dire du jour au lendemain: on laisse cette personne mourir. Je pense qu'il faut réaliser que ce n'est pas la meilleure solution de maintenir en vie des personnes qui vraiment n'ont plus aucune qualité de vie. Je pense que ce sont des questions absolument fondamentales qu'il faut se poser.

Je vais procéder plus rapidement. Vous avez toutes les questions de l'autonomie, de la prévention, de la promotion, etc. Vous avez entendu tout cela et je ne m'y arrête pas. Il y a une lueur quand même et je termine là-dessus. L'état de santé des personnes âgées s'améliore considérablement. Ils sont en meilleure santé, ils sont de plus en plus autonomes, ils savent de plus en plus ce qu'ils veulent. Ils se prennent en main de plus en plus. Donc j'ai l'impression sans savoir exactement actuellement, qu'il va y avoir un impact positif, sur les services de santé. Je suis optimiste de ce point de vue.

Je voudrais vous dire trois ou quatre mots maintenant pour terminer au sujet des problèmes de personnel.

Am I taking too long?

**The Chairman:** We would like to ask you some questions.

**Dr. Le Touzé:** Why, then, do I not ignore the staffing issue? Let me show you two transparencies which I liked. They come from Holland so it is not a Canadian problem, as you can see. "Who will just lend a hand with placing the night nurses?" There is a shortage there, too, in Holland. The last one, which again comes from Holland, has written on it, "There is a drastic shortage of hospital staff—you are connected with the nurse's telephone answering device." That is pretty good.

My conclusion was going to be how to address challenges. What I have tried to do is list a number of items that we should be addressing. They are not arranged in priority. We still want to maintain accessible quality health care that is cost

*[Traduction]*

I think it is important to mention that the quality of services currently provided to the elderly is not acceptable. That is a recognized fact. The elderly—they didn't choose to be old—who in fact occupy between 10 per cent and 15 per cent of active and acute care hospital beds, definitely do not receive the services they need. There is a lack of interest, a lack of training, a lack of staff and a lack of service.

Quebec has just proposed to establish geriatric units in most acute care hospitals in an attempt to cope with this problem. The deteriorating health of the elderly is a major problem which someone will have to deal with one day or another. So, in fact, we are postponing these problems, putting off these questions; we are not resolving them.

Another problem facing the aging population is what we can call "heroic medicine". It's said that these people are costing more and more. And that's true. We know perfectly well that the vast majority of health expenditures are made in the last few days and weeks of an individual's life.

With new technologies, physicians try everything possible. It is difficult from an ethical point of view to say all of a sudden: we are going to let this person die. I think you have to realize that keeping alive people who really no longer have any quality of life is not the best solution. I think that these are absolutely fundamental questions we're asking ourselves.

I'll speed it up. There are all the questions of independence, prevention, promotion and so on. You have heard all that and I won't go into it any further. There is, however, an optimistic note, and I will close on it: the health of the elderly is improving considerably. The elderly are in better health, they are increasingly independent, and they increasingly know what they want. They are increasingly taking charge of their lives. So it is my impression, although I don't know exactly . . . This has to have a positive impact on health services. I am an optimist in that respect.

I would now like to say a few words to conclude on the topic of staff problems.

Est-ce que j'accapare trop de votre temps?

**Le président:** Nous aimerions vous poser quelques questions.

**M. Le Touzé:** Pourquoi ne pas sauter la question de pénurie de personnel? Permettez-moi de vous montrer deux transparences qui, ma foi, me plaisent assez. Elles viennent de Hollande, de sorte que vous pouvez voir qu'il ne s'agit pas là d'un problème unique au Canada. Il y a carence également, en Hollande. La légende dit «Qui donnera un coup de pouce pour aider à affecter les infirmières de nuit?» Sur la dernière, qui vient encore une fois de Hollande, il est écrit: L'hôpital est très à court de personnel—vous êtes en communication avec le télé-répondeur de l'infirmière». Elle n'est pas mal.

En conclusion, j'avais l'intention de m'arrêter aux défis à relever. J'ai essayé de dresser une liste de certaines questions auxquelles nous devrions nous arrêter. Elles ne sont pas données dans l'ordre de priorité. Nous continuons de vouloir assu-

[Text]

effective, a systems approach with collaboration and continuity, individual responsibility, health promotion and prevention and community support services. Further, we need research and evaluation. We need to assess this. We take things for granted. We cannot do that. It is time to say: "Stop and think about the impact of new technology, the impact of new producers, the outcome of introducing and disseminating new procedures and new technology." What are we doing? What are we achieving?

Finally, we need to resort to innovation and pilot studies. We do not know enough about that. Quebec is considering all of this in three areas, as is Ontario. We are just beginning to discover that. We could perhaps do this on a small level, assess it and then proceed, if it is successful, to full scale implementation. Long-term planning, strong management, appropriate information, incentives, outcome, orientation, funding stability and flexibility—all of these are important.

Madam Chairman, I have been too long and I suppose as a professor I like to talk. I try to control myself and, as you can see, it is a difficult task.

**The Chairman:** Dr. Le Touzé, thank you for what has been a very helpful presentation. Although you have touched upon some subjects we have heard about before, you have done it in a clear, eloquent and helpful way, especially concerning the definition of issues which I think will make a great contribution to our studies. I am sure that senators have questions. I would ask them to be brief.

**Senator Gigantès:** Before I ask questions, I would like to say on your point of interest groups that interest groups do not like those studies because they seem to be disturbing the status quo which they enjoy. Some interest groups do not like the studies because ideologically they do not agree with them. The Quebec Chamber of Commerce wants to privatize medicare. Insurance companies and their presidents would make a lot of money if they were privatized. I am sure you have heard about what is happening in Victoria, for example.

**Dr. Le Touzé:** Oh, yes.

**Senator Gigantès:** They seem to be solving the problems you have raised in the same way that you suggest they should be solved. Why can it be done in one city but not elsewhere? Here is an actual place where that is going on.

**Dr. Le Touzé:** The program to which you are referring was set up by—I cannot remember his name.

**The Chairman:** By Ken Fyke.

**Dr. Le Touzé:** Yes, but the point is that it is a pilot study. What the B.C. government has decided to do is allocate about \$4 million—and I stand to be corrected—to try a new way of bringing together a number of units to provide a continuum of care for older people. What they are doing at the present time is moving ahead, and what is important is that they will be

[Traduction]

rer des soins de santé de qualité, accessibles et rentables, une approche globale misant sur la collaboration et la continuité, la responsabilité individuelle, la promotion de la santé, la prévention et les services de soutien communautaires. De plus, nous avons besoin de recherche et d'évaluation. Nous devons évaluer tout le processus. Nous tenons trop pour acquis. Cela ne peut continuer. Le temps est venu de nous arrêter, de faire le point sur l'impact de la nouvelle technologie, des nouveaux producteurs, des résultats des nouvelles méthodes et de la nouvelle technologie. Que sommes-nous en train de faire? Quelles sont nos réalisations?

Enfin, nous devons faire appel à l'innovation et aux projets-pilotes. Nous n'en savons pas assez à cet égard. Le Québec envisage toutes ces solutions dans trois domaines, tout comme l'Ontario. Nous ne faisons que le découvrir. Peut-être pourrions-nous mener des projets à plus petite échelle, faire une évaluation puis procéder, si la tentative est réussie, à une mise en place à grande échelle. Une bonne planification à long terme, une forte gestion, de l'information convenable, des incitatifs, des résultats, une orientation, une stabilité de financement et de la souplesse, tous sont importants.

Madame le président, j'ai pris trop de temps et je suppose que, comme tout professeur, j'ai le verbe facile. Je tente de me maîtriser mais, comme vous pouvez le voir, c'est difficile.

**Le président:** Monsieur Le Touzé, je vous remercie d'un exposé fort utile. Bien que certains sujets que vous ayez abordés aient déjà été examinés ici, votre exposé a été clair, éloquent et utile, surtout lorsqu'il s'agissait de cerner les questions, contribution qui nous sera fort précieuse. Je suis sûr que les sénateurs ont des questions. Je leur demanderais d'être brefs.

**Le sénateur Gigantès:** Avant de poser des questions, j'aimerais dire, au sujet des groupes d'intérêt que vous mentionnez, que ceux-ci n'aiment pas les études parce qu'elles semblent perturber l'état actuel des choses, qui leur convient. Certains groupes d'intérêt n'aiment pas les études effectuées parce que, idéologiquement, ils ne sont pas d'accord avec leurs conclusions. La Chambre de commerce du Québec souhaite privatiser les soins de santé. Les compagnies d'assurance et leurs présidents feraient beaucoup plus d'argent s'ils l'étaient. Je suis convaincu que vous avez entendu parler de ce qui se passe à Victoria, par exemple.

**M. Le Touzé:** Oui, effectivement.

**Le sénateur Gigantès:** Ils semblent résoudre les problèmes que vous avez soulevés de la même façon que vous l'avez suggéré. Pourquoi cela peut-il se faire dans une ville, mais pas ailleurs? Voilà un exemple réel de ce qui se passe.

**M. Le Touzé:** Le programme auquel vous faites allusion a été établi par—le nom m'échappe.

**Le président:** Par M. Ken Fyke.

**M. Le Touzé:** Oui, mais il faut retenir qu'il s'agit d'un projet-pilote. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a en fait décidé d'allouer environ 4 millions de dollars—corrigez-moi si je suis dans l'erreur—à trouver un nouveau moyen de réunir les différents services qui assurent la continuité des soins aux personnes âgées. Ils vont de l'avant. Ils évalueront le projet



[Text]

assessing it by rating the impact of what they describe as an innovative approach.

As I was saying, before moving to a wider scale it might be worthwhile to wait some time, to assess it very carefully and, when we have good results and the study is under way, to show to people that it is working or is not working. If it is working, why? If it is not, why not? In that way we will learn a great deal.

**Senator Gigantès:** You have said that the more you have, the more it is will be used. I worry about that notion, which is an economic one. I heard it once from Dr. Michael Walker of the Fraser Institute, who showed me the famous New England Journal of Medicine graphs on hysterectomies in Saskatchewan after the introduction there of medicare. Dr. Walker said, "There you are—there is the proof. If something is free, it will be used and it will be abused." That is what this graph shows. He said to me that what this graph shows is either that there were women who needed hysterectomies and could not afford them, or that there were physicians who were prepared to butcher women for money, or both.

**Senator Haidasz:** Surgeons, senator, surgeons—there is a big difference.

**Senator Gigantès:** I am sure that he did not mean it that way, senator. Perhaps health care is something in which classical economics should only be taken as a very dangerous medicine and in very small doses.

**Dr. Le Touzé:** That is a touchy, difficult area. In fact, a number of studies, which you might have seen, have been produced on what we call induced demand for services. You may have heard about Bob Evans, and I do not know if he came to speak to you, but he is one of the most prominent economists in this country and has done a lot of work on that. He proved to some extent that the more physicians you have, the more services will be produced—surgical services or even GP's services. It is pretty clear that the more beds you have, the more will be well utilized. A number of studies, especially in the states, have proven with no question at all that the supply will create its own demand. This is easy to understand. Instead of being asked to leave after four days, if you have a bed someone will stay in it.

**Senator Gigantès:** There is another aspect to this, professor. Sometimes physicians will leave a person in a hospital for social reasons. There may be no home care or a particular mother may have too many children and may have to have two or three more days' rest. It was those things. We had a witness called Dr. Contandriopoulos, who gave us strong evidence on the social aspect of care, for example, on the increased ill-health of people on unemployment.

**The Chairman:** Senator Gigantès, thank you.

[Traduction]

en cotant les retombées de ce qu'ils décrivent comme une approche innovatrice.

Comme je le disais, avant de passer à une plus grande échelle, il vaudrait peut-être mieux attendre un peu, évaluer très soigneusement le projet et, lorsque nous obtenons de bons résultats et que l'étude est en cours, faire savoir si le projet est valable ou pas. Si les résultats sont tel qu'anticipé, il faut en donner la raison. Pareillement, s'ils ne le sont pas, il faut aussi les expliquer. Nous apprendrons beaucoup ainsi.

**Le sénateur Gigantès:** Vous avez dit que l'utilisation était proportionnelle à l'offre. Cette notion économique m'inquiète. J'ai déjà entendu M. Michael Walker, de l'Institut Fraser, parler ainsi. Il m'avait montré le fameux journal de médecine de Nouvelle-Angleterre qui comportait des graphiques sur les hystérectomies effectuées en Saskatchewan après l'introduction de l'assurance-maladie. M. Walker affirmait que nous avions là la preuve que, lorsqu'un service est gratuit, non seulement on l'utilisera, mais on en abusera. Voilà ce que démontrait ce graphique. D'après lui, le graphique révélait soit que les femmes qui avaient besoin d'hystérectomies ne pouvaient se les payer soit que certains médecins étaient disposés à découper des femmes en pièces pour le l'argent, ou encore une combinaison des deux.

**Le sénateur Haidasz:** Certains chirurgiens, sénateur, chirurgiens—il y a là toute une différence.

**Le sénateur Gigantès:** Je suis sûr qu'il ne l'entendait pas ainsi, sénateur. Peut-être les soins de santé sont-ils un secteur dans lequel les principes classiques d'économie devraient être vus comme un médicament très dangereux à prendre en très petites doses.

**M. Le Touzé:** Il s'agit là d'une question épineuse et fort délicate. En fait, un certain nombre d'études, que vous avez peut-être vues, ont été produites sur ce que nous appelons la création de la demande de services. Vous avez peut-être entendu parler de Bob Evans—j'ignore s'il est venu ici comme témoin—un des plus éminents économistes du pays qui a beaucoup étudié la question. Il a prouvé, jusque dans une certaine mesure, que plus il y a de médecine, plus il y aura de services—qu'il s'agisse de chirurgie ou de médecine générale. Il est assez clair que plus il y a de lits, plus ceux-ci seront bien utilisés. Certaines études, particulièrement aux États, ont prouvé indubitablement que l'offre créera sa propre demande. C'est facile à comprendre. Plutôt que de recevoir son congé après quatre jours, la personne aura tendance à demeurer à l'hôpital si un lit est libre.

**Le sénateur Gigantès:** Cette question comporte un autre élément, professeur. Parfois, le médecin gardera la personne à l'hôpital pour des raisons sociales. Par exemple, soit que les soins à domicile soient inexistantes ou qu'une mère en particulier ait trop d'enfants et ait intérêt à se reposer deux ou trois jours de plus. Il s'agissait de ce genre de choses. Nous avons fait comparaître un témoin, M. Contandriopoulos, qui nous avait présenté une preuve solide sur l'aspect social des soins, par exemple sur la plus grande fréquence des maladies chez les chômeurs.

**Le président:** Sénateur Gigantès, le temps est écoulé.

[Text]

Senator David, we have kept the reporters here since early this morning. I do not want to continue much longer.

**Le sénateur David:** Madame la présidente, j'ai beaucoup apprécié l'exposé de M. Le Touzé.

Cependant, il a traité de beaucoup de sujets et je crois que plusieurs points pourraient susciter, je ne dirais pas des controverses, mais des points de vue un peu différents.

**M. Le Touzé:** Il le faut.

**Le sénateur David:** Il y a cependant une chose sur laquelle je suis pleinement d'accord avec lui, c'est le manque d'incitatifs qu'il y a dans le système hospitalier actuel. C'est un système rigide (je parle surtout du Québec que je connais mieux que d'autres) où le budget est celui de l'année antérieure, multiplié par un coefficient que vous connaissez bien, sans tenir compte des dépenses réelles, des priorités et de l'emploi de cet argent.

Vous avez la rigidité administrative d'une part et l'entreprise libre de l'autre, de la part de la population qui peut utiliser à volonté l'urgence. Je comprends que cette urgence soit vraie, qu'elle soit fausse ou qu'elle soit moyenne, n'importe, c'est la porte d'entrée de la population pour tout ce qui peut se passer.

D'autre part, vous avez les professionnels qui exercent dans cet hôpital et qui peuvent pratiquement prescrire ce qu'il faut à tort ou à raison pour le bienfait de ces malades.

Dans un tel système, qu'est-ce que l'on peut faire? Avez-vous quelques avenues de solution dans un système rigide d'un côté et presque complètement libre de l'autre?

**M. Le Touzé:** Je m'attendais à cette question, remarquez. Si j'avais la réponse, je pense que je deviendrais consultant et je la vendrais cette solution. Je n'ai pas de solution, malheureusement. Je ne pense pas qu'il y ait une solution unique, sénateur, vous le savez parfaitement aussi bien que moi. Il y a un certain nombre d'avenues que j'ai essayées, si vous voulez, d'amener ce soir qu'il faudrait explorer. J'ai parlé des incitatifs et j'ai parlé d'évaluation. Peut-être que je n'ai pas parlé de la rémunération du corps médical. Évidemment, c'est un autre débat, je l'avoue, que l'on aurait pu lancer. J'aurais voulu parler aussi de la forme de concept de privatisation que M. Castonguay a relancé, en fait, la semaine dernière, si je me souviens bien, à Québec.

Personnellement, je ne crois pas en la privatisation en temps que tel. Je ne crois pas à la privatisation du système de santé. Je crois en certains incitatifs que l'on pourrait prendre du côté privé et peut-être incorporer dans le secteur public. Je crois à la privatisation de certains éléments du système et je dirais le côté non clinique, par exemple, la buanderie; par exemple, les achats en commun, et cetera. Il y a quand même énormément de choses que l'on pourrait faire.

En fait, je vois l'hôpital de l'avenir, si je peux m'exprimer ainsi, comme une sorte de grande tour thérapeutique, diagnostique qui va vraiment se spécialiser. La notion d'économie d'échelle, si vous voulez, sur des services très sophistiqués, très spécialisés, que l'on ne pourra pas fournir à l'extérieur mais qui n'aura plus tous ces services de support ou de soutien qui seront à l'extérieur et qui seront fournis par l'entreprise privée. Alors, la privatisation c'est un élément très important. Mais

[Traduction]

Sénateur David, nous faisons travailler nos sténographes d'arrache-pied depuis tôt ce matin. Je ne voudrais pas prolonger beaucoup plus longtemps.

**Senator David:** Madam Chairman, I very much appreciated Dr. Le Touzé's presentation.

However, he dealt with a lot of topics, and I believe that a number of points could give rise to, I won't say controversy, but perhaps to different points of view.

**Dr. Le Touzé:** That is necessary.

**Senator David:** However, I entirely agree with him on one point, and that is the lack of incentives in the current hospital system. It's a rigid system—I'm talking mainly about Quebec, which I know better than the other provinces—where a budget is last year's budget, as you know, multiplied by a coefficient, without taking into account real expenditures, priorities or the use to which that money is to be put.

So there is rigid administration on the one hand and free enterprise on the other on the part of the population that wants to use emergency services at will. I understand: right, wrong or in between, the emergency unit is the entrance door to the health system for every illness or injury that can occur.

On the other hand, you have the professionals who work in the hospital and who can prescribe virtually whatever is required, rightly or wrongly, for the welfare of their patients.

What can be done in this kind of system? Do you have any solutions in a system that is rigid on the one hand and almost completely free on the other?

**Dr. Le Touzé:** I expected that question, you know. If I had an answer to it, I think I would become a consultant and sell it. Unfortunately, though, I have no solution. I don't think there is a single solution, Senator; you know that as well as I. There are a certain number of avenues that I have tried to put before you this evening and which should be explored. I talked about incentives; I talked about evaluation. I may not have talked about compensation for physicians. Of course, that's another topic about which we could have talked. I also would have liked to talk about the concept of privatization, which Mr. Castonguay reintroduced last week in Quebec, if I remember correctly.

Personally, I don't believe in privatization as such. I don't believe in privatizing the health system. I believe in certain incentives that could be offered in the private sector and perhaps incorporated in the public sector. I believe in privatizing certain parts of the system, and I would say the non-clinical side, laundry and common purchasing, for example. A great many things could be done.

I see the hospital of the future as a sort of great therapeutic and diagnostic tower, which is really going to be specialized. There will be the concept of economies of scale in very sophisticated, very specialized services that cannot be provided outside the hospitals, but that will no longer have all these support services on the outside and which will be provided by the private sector. So privatization is a very important component. Privatize, yes, but privatize the system? I don't think so. I have



[Text]

privatiser le système, je n'y crois pas. J'ai vu trop la privatisation en France, même en Grande-Bretagne sans parler des États-Unis pour savoir où ça peut nous mener.

Sénateur, c'est ça la difficulté. Je pense qu'il va falloir aborder le sujet sous différents angles. Il n'y a pas de solution miracle, malheureusement.

**Le sénateur David:** Je crois qu'une autre observation que j'apprécie énormément, c'est celle dans laquelle vous dites avec beaucoup de raison; qu'on a multiplié les études sans jamais prendre de décision. Eh bien! le Québec fait encore une nouvelle étude. J'ai hâte de voir quelle sera l'évolution et, surtout, quelles seront les décisions qui seront prises. Je pense, que c'est là qui est tout le problème du système. Je suis heureux, au moins, que vous constatiez qu'il y a vraiment des problèmes dans le système actuel.

**M. Le Touzé:** Si je peux, madame la présidente, faire juste une dernière remarque. Ce que je trouve regrettable, c'est que l'on soit vraiment poussé par les événements. Nous savions que le système avait besoin de réajustement. Depuis déjà 10, 20 ans la Commission Castonguay, à laquelle j'ai participé, s'était déjà posé ce genre de questions. Il faut maintenant qu'on ait vraiment des difficultés financières. Entendons-nous, les difficultés financières et je voudrais clairement m'exprimer, ce n'est pas que le Canada est moins riche qu'avant. Le Canada est beaucoup plus riche qu'avant. C'est que nous avons des priorités différentes. C'est que la santé n'est plus une priorité. On veut réduire le déficit, donc, on coupe aussi et on veut réalouer des sommes d'argent vers d'autres secteurs économiques. Ce sont des décisions sociales. On pourrait continuer à verser de l'argent dans le système de santé si on le désirait, mais ce serait aux dépens d'autres secteurs économiques. Alors, c'est ça que je regrette beaucoup. C'est qu'on ait le dos au mur brutalement et qu'on se dise: maintenant, on n'a plus le choix, il faut réagir. Alors, qu'on aurait dû réagir 10 ans, 20 ans auparavant.

**Senator Haidasz:** You have not mentioned in your studies whether or not it would be cheaper for Canada to put all its physicians and surgeons on a salary rather than a fee-for-service basis at least in hospitals, because in hospitals there are so many specialists. These specialists refer patients to other specialists for ear ache or runny nose or poor vision.

**Dr. Le Touzé:** I am terribly disorganized because I had too much material to bring before you. I thought about it, but in looking at France, there are two kinds of physicians. You have physicians who practise outside of hospitals and physicians who practise inside of hospitals on a salary basis. There are no relationships. I do not particularly like the fee-for-service system.

In fact, my feeling was to move to sessional payments, for example, which I think is a fairly good system. However, if you do that, the continuity of care on the part of physicians who practise outside who can follow that patient would be put perhaps at a disadvantage. If they are given a sessional payment as soon as they enter the four walls of the institution, they are paid on a different basis. I do not know if this is workable. I am not a physician myself. It is not easy to find a convenient

[Traduction]

seen too much privatization in France and even Great Britain, not to mention the United States, where you should look if you want to get an idea where that can take us.

Senator, that's the difficulty. I think the subject must be discussed from various angles. There is no miracle solution, unfortunately.

**Senator David:** You made one other observation that I very much appreciate, and that was—and you are very right in saying it—that we study, study, study, without ever reaching a decision. Well, Quebec has conducted a new study. I can't wait to see the new developments and, especially, what decisions will be taken. I think that's the whole problem with the system. I'm happy at least that you find there really are problems in the present system.

**Dr. Le Touzé:** If I might make a final remark, Madam Chairman. What I find unfortunate is that we are really overwhelmed by events. We knew the system needed readjusting. The Castonguay Commission, in which I took part, asked these types of questions 10 to 20 years ago. Now we really have to find ourselves in financial trouble . . . Financial trouble: let me clarify that. I want to be clear when I say financial trouble; it's not that Canada is less wealthy than before. Canada is much more wealthy than before. It's just that we now have different priorities. And health is no longer a priority. We want to reduce the deficit; so we cut the health budget and want to reallocate money to other economic sectors. These are social decisions. We could continue paying money into the health system if we wanted, but that would be at the expense of other economic sectors. So that's what I very much regret. We have our backs hard up against the wall and we're saying to ourselves: we no longer have a choice; we have to react. But we should have reacted 10 or 20 years ago.

**Le sénateur Haidasz:** Vos études ne semblent pas avoir déterminé s'il serait meilleur marché pour le Canada de donner à ses médecins et chirurgiens un salaire plutôt que de les payer à l'acte, du moins dans les hôpitaux où il y a tant de spécialistes. Ces spécialistes réfèrent à un autre spécialiste pour les otites, les nez qui coulent ou des troubles de vision.

**M. Le Touzé:** Je suis terriblement désorganisé car j'avais trop de documentation à vous apporter. J'ai pensé à cette question. Si l'on se penche sur le cas de la France, il existe deux genres de médecins: ceux qui pratiquent à l'extérieur des hôpitaux et ceux qui pratiquent à l'intérieur, moyennant un salaire. Les deux pratiques sont sans rapport. Je n'aime pas particulièrement l'idée du paiement à l'acte.

En fait, j'aurais tendance à préférer le paiement à la séance, par exemple, qui s'est avéré un assez bon système. Cependant, si l'on opte pour cette solution, la continuité des soins sera peut-être compromise lorsque les médecins qui pratiquent à l'extérieur et qui suivent habituellement le malade ne peuvent plus le faire. S'ils reçoivent paiement pour une séance dès qu'ils mettent le pied dans l'hôpital, ils sont payés selon une formule différente. N'étant pas médecin, j'ignore si une telle

*[Text]*

solution to solve this very difficult problem, which goes back to incentives.

**The Chairman:** I regret that we do not have more time. It is quite clear that we could learn a great deal more from you. You have referred to some of the material you have published, which we will circulate to members of the committee.

Thank you very much for coming. This has been very helpful and we appreciate it. We will send you the draft of our report and hope to have your further commentary.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

façon de faire serait pratique. Il n'est pas facile de trouver une solution à ce très épineux problème, qui renvoie aux incitatifs.

**Le président:** Je regrette que nous n'ayons pas plus de temps. Il est très clair que nous pourrions en apprendre beaucoup plus de vous. Vous avez mentionné certains documents que vous avez publiés. Nous les ferons circuler parmi les membres.

Je vous remercie beaucoup d'être venu. Votre présence a été très utile et fort appréciée. Nous vous ferons parvenir copie de l'ébauche de notre rapport dans l'espoir que vous aurez d'autres commentaires à faire.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Canadian Nurses Association:*

Dr. Judith Ritchie, President;  
Ms. Judith Oulton, Executive Director;  
Mr. Michel Simard, Public and Government Relations  
Manager.

### *From the Department of National Health and Welfare:*

Dr. Michael Murphy, Assistant Deputy Minister, Secretary,  
Review of demography and its implication for economic  
and social policy;  
Ms. Krystyna Rudko, Director, External Relations, Review  
of demography and its implication for economic and  
social policy.

### *From the International Development Research Centre:*

Mr. Daniel Le Touzé, Senior Scientist, Health Sciences  
Division.

### *De l'Association des infirmières et infirmiers du Canada:*

M<sup>me</sup> Judith Ritchie, présidente;  
M<sup>me</sup> Judith Oulton, directrice exécutive;  
M. Michel Simard, chef des Relations publiques et gouver-  
nementales.

### *Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:*

M. Michael Murphy, sous-ministre adjoint, secrétaire,  
Étude de l'évolution démographique et son incidence sur  
la politique économique et sociale;  
M<sup>me</sup> Krystyna Rudko, directrice, Relations externes, Étude  
de l'évolution démographique et son incidence sur la poli-  
tique économique et sociale.

### *Du Centre de recherches pour le développement international:*

M. Daniel Le Touzé, scientifique principal, Division des  
sciences de la santé.



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Social Affairs, Science and Technology

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Chair:*  
The Honourable LORNA MARSDEN

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MARSDEN

Tuesday, February 13, 1990

Le mardi 13 février 1990

### Issue No. 15

### Fascicule n° 15

#### First proceedings on:

#### Premier fascicule concernant:

Bill C-16, An Act to establish the Canadian  
Space Agency and to provide for other matters  
in relation to space

Le projet de loi C-16, Loi portant création de  
l'Agence spatiale canadienne et traitant d'autres  
questions liées à l'espace

#### INCLUDING:

#### Y COMPRIS:

Twelfth Report of the Committee

Le douzième rapport du Comité

#### APPEARING:

#### COMPARAÎT:

The Honourable William C. Winegard,  
Minister of State, Science and  
Technology

L'honorable William C. Winegard,  
ministre d'État, Sciences et  
Technologie

#### WITNESSES:

#### TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Senator Lorna Marsden, *Chair*  
The Honourable Senator Brenda Robertson, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

Austin	*MacEachen (or Frith)
David	Marshall
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Présidente:* L'honorable sénateur Lorna Marsden  
*Vice-présidente:* L'honorable sénateur Brenda Robertson

Les honorables sénateurs:

Austin	*MacEachen (ou Frith)
David	Marshall
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,  
Wednesday, December 20, 1989:

“Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator David moved, seconded by the Honourable Senator Cogger, that the Bill C-16, An Act to establish the Canadian Space Agency and to provide for other matters in relation to space, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator David moved, seconded by the Honourable Senator Cogger, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ATTEST:**

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20  
décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur David propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger, que le Projet de loi C-16, Loi portant création de l'Agence spatiale canadienne et traitant d'autres questions liées à l'espace, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur David propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 13, 1990  
(25)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 9:01 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators David, Haidasz, Kirby, Marsden, Marshall, Spivak and Thériault. (7)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Macquarrie. (1)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator of the Committee.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:*

The Honourable William C. Winegard, Minister of State, Science and Technology.

*Witnesses:**From the Canadian Space Agency:*

Dr. Larkin Kerwin, President;

Mr. Laurent Bergeron, Executive Vice-President;

Dr. Garry Lindberg, Vice-President, Corporate Services and Research.

The Committee commenced consideration of its Order of Reference dated Wednesday, December 20, 1989 respecting Bill C-16, An Act to establish the Canadian Space Agency and to provide for other matters in relation to space.

The Minister made a statement, and with the witnesses, answered questions.

At 10:32 a.m., the sitting was suspended.

At 10:35 a.m., the sitting resumed.

The Committee proceeded to sit *in camera*.

The Committee discussed the Sub-committee on Veterans Affairs supplementary budget application.

*It was agreed*—That this Committee concur in the following supplementary budget application for the purpose of its consideration of Estimates of the Department of Veterans Affairs, and that the Chair submit the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Special Services	\$1,500.00
Transport and Communication	8,000.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$9,500.00</b>

The Committee discussed its future business.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 13 FÉVRIER 1990  
(25)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 01, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs David, Haidasz, Kirby, Marsden, Marshall, Spivak et Thériault. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Macquarrie. (1)

*Aussi présents:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Comparaît:*

L'honorable William C. Winegard, ministre d'État, Sciences et Technologie.

*Témoins:**De l'Agence spatiale canadienne:*

M. Larkin Kerwin, président;

M. Laurent Bergeron, vice-président exécutif;

M. Garry Lindberg, vice-président, Services intégrés et recherche.

Le Comité entame l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 20 décembre 1989 concernant le projet de loi C-16, Loi portant création de l'Agence spatiale canadienne et traitant d'autres questions liées à l'espace.

Le ministre fait une déclaration et, avec l'aide des témoins, répond aux questions.

À 10 h 32, la séance est suspendue.

À 10 h 35, la séance reprend.

Le Comité siège à huis clos.

Le Comité délibère au sujet du budget des dépenses supplémentaire présenté par le Sous-comité des anciens combattants.

*Il est convenu*—Que le Comité adopte le budget supplémentaire suivant, aux fins de son étude du budget du ministère des Anciens combattants, et que le président le soumette à l'approbation du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et spéciaux	1 500 \$
Transport et Communications	8 000
<b>TOTAL</b>	<b>9 500 \$</b>

Le Comité discute des travaux à venir.

At 10:53 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 10 h 53, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Jean Michel Roy

*Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

## RAPPORT DU COMITÉ

TUESDAY, February 13, 1990

Le MARDI 13 février 1990

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

## TWELFTH REPORT

## DOUZIÈME RAPPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, June 21, 1989, to examine and report upon the relationship between childhood poverty and certain significant and costly social problems that manifest themselves in adult life and on measures that might better alleviate such problems, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of such study.

Votre Comité qui a été autorisé par le Sénat le mercredi 21 juin 1989 à étudier et faire rapport sur le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes, demande respectueusement que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de son enquête.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*La présidente*

LORNA MARSDEN  
*Chair*

**APPENDIX (A) TO THE REPORT****STANDING SENATE COMMITTEE ON SOCIAL  
AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY****STUDY ON CHILD POVERTY****APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION FOR  
THE FISCAL YEAR ENDING  
MARCH 31, 1990**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*,  
dated December 19, 1989:

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

**TENTH REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on June 21, 1989 to examine and report upon the relationship between childhood poverty and certain significant and costly social problems that manifest themselves in adult life and on measures that might better alleviate such problems, respectfully requests that the presentation date of its final report be extended from 31 December, 1989 to no later than 29 June, 1990

Respectfully submitted,

LORNA MARSDEN  
Chair

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*,  
dated December 20, 1989:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceeded to the consideration of the Tenth Report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology (extension of date of final report re study on child poverty), presented in the Senate on 19th December, 1989.

After debate,

The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Watt, that the Report be adopted.

The question being put on the motion, it was--  
Resolved in the affirmative.

GORDON L. BARNHART  
Clerk of the Senate

**ANNEXE (A) AU RAPPORT****COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES  
SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE****ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ DE L'ENFANCE****DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 1990**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* en date du 19  
décembre 1989:

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

**DIXIÈME RAPPORT**

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le 21 juin 1989 à étudier et faire rapport sur le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes, demande respectueusement que la date de présentation de son rapport final soit reportée du 31 décembre 1989 au 29 juin 1990 au plus tard.

Respectueusement soumis,

La présidente  
LORNA MARSDEN

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* en date du 20  
décembre 1989:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du dixième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (date du rapport final sur l'étude sur la pauvreté de l'enfance reportée), présenté au Sénat le 19 décembre 1989.

Après débat,

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt, que le rapport soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat  
GORDON L. BARNHART



**SUMMARY**

<b>Professional and Other Services</b>	<b>\$ 15,450</b>
<b>Transportation and Communications</b>	<b><u>300</u></b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$15,750</b>

The budget was approved by the Committee on the 23rd day of the month of January, 1990.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is being considered.

**Lorna Marsden**  
Chair, Standing Senate Committee on Social Affairs  
Science and Technology

Date: January 30, 1990

Approved by:

**Roméo LeBlanc**  
Chairman, Standing Committee on Internal  
Economy, Budgets and Administration

Date: February 1, 1990

**SOMMAIRE**

<b>Services professionnels et autres</b>	<b>15 450\$</b>
<b>Transports et communications</b>	<b><u>300</u></b>
<b>TOTAL</b>	<b>15 750\$</b>

Le budget a été approuvé par le Comité le 23<sup>e</sup> jour du mois de janvier 1990.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

La présidente du Comité sénatorial permanent des  
affaires sociales, des sciences et de la technologie  
**Lorna Marsden**

Date: le 30 janvier 1990

Approuvé par:

Le président du Comité permanent de la région  
intérieure, des budgets et de l'administration  
**Roméo LeBlanc**

Date: le 1 février 1990

**EXPLANATION OF COST ELEMENTS****PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**  
(including salaries)**1. Temporary Help Services (0407)**

Expert consultant: 30 days at \$500/day  
(David Ross) **\$15,000**

**2. Meals (0415)**

Working lunches:  
(3 lunches at \$150 each) **450 \$15,450**

**TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**

Courier services (0212) **300**

**TOTAL** **\$15,750**

NOTE: The Committee should submit the same application for budget authorization for continuing its study until June 29, 1990.

**EXPLICATIONS DES ITEMS BUDGÉTAIRES****SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**  
(y compris les salaires)**1. Services de personnel temporaire (0407)**

Expert-conseil: 30 jours à 500\$ par jour  
(David Ross) **15 000\$**

**2. Repas (0415)**

Déjeuners d'affaires:  
(3 déjeuners à 150\$ chacun) **450 15 450\$**

**TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS**

Services de messageries (0212) **300**

**TOTAL** **15 750\$**

NOTE: Le Comité soumettra la même demande d'autorisation de budget pour la suite de l'étude devant se terminer le 29 juin 1990.

For information only:

Approved budget for the current fiscal year:

Legislation	\$38,375
Veterans Affairs	\$13,200
Short-term care hospitals and institutions	\$30,410

Expenditures for the current fiscal year (as of 30/11/89):

Legislation	\$13,343
Veterans Affairs	\$1,350
Short-term care hospitals and institutions	\$1,987

Pour information seulement:

Budget approuvé pour le présent exercice financier:

Législation	38 375\$
Affaires des anciens combattants	13 200\$
Hôpitaux et établissements de soins de courte durée	30 410\$

Dépenses pour le présent exercice financier (en date du 30/11/89):

Législation	13 343\$
Affaires des anciens combattants	1 350\$
Hôpitaux et établissements de soins de courte durée	1 987\$

**APPENDIX (B) TO THE REPORT****ANNEXE (B) AU RAPPORT****THURSDAY, February 1, 1990****Le JEUDI 1 février 1990**

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget presented to it by the Chairman of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, for the proposed expenditures of the said Committee with respect to its study on the relationship between childhood poverty and certain significant and costly social problems that manifest themselves in adult life and on measures that might better alleviate such problems, as authorized by the Senate on Wednesday, June 21, 1989. The said budget is as follows:

Professional and Other Services (including salaries)	\$ 15,450.00
Transportation and Communications	<u>300.00</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 15,750.00</b>

Respectfully submitted,

Le Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget qui lui a été présenté par le président du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, concernant les dépenses projetées dudit Comité pour son étude sur le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes, tel qu'autorisé par le Sénat le mercredi 21 juin 1989. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres (y compris les salaires)	15 450,00\$
Transports et communications	<u>300,00</u>
<b>TOTAL</b>	<b>15 750\$</b>

Respectueusement soumis,

*Le président*

**ROMÉO LEBLANC**  
*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 13, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-16, an Act to establish the Canadian Space Agency, met this day at 9 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Marsden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this is our first opportunity to study Bill C-16, to establish the Canadian Space Agency. We are happy to have with us this morning the Honourable William Winegard, Minister of State for Science and Technology, formerly parliamentary secretary to the Minister for International Trade and Chairman of the House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade. He is better known to some of us as the President of a distinguished university.

I understand that he will be making a presentation and that Dr. Kerwin, a distinguished physicist and former president of the National Research Council of Canada, now President of the Canadian Space Agency, will also be making a presentation to the committee.

**Dr. Larkin Kerwin, President, Canadian Space Agency:** No, Madam Chairman, I will be here for questions.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Kerwin. Dr. Lindberg is Vice-President of Corporate Services and Research of the Canadian Space Agency, and Mr. Laurent Bergeron is the Executive Vice-President of that agency.

Thank you for coming, gentlemen. You have probably had a chance to see our report on Bill C-3, which established the new department. Some of the concerns we raised in that report remain concerns in relation to the activities of the space agency. We look forward to your presentation and will be asking you questions along those lines.

**Hon. William C. Winegard, Minister of State, Science and Technology:** Good morning, Madam Chairman and honourable senators.

The dream of space exploration has long fired the imaginations of Canadians and inspired the world-renowned achievements of Canada's space program.

A generation ago, in 1962, Alouette I was launched and Canada became the third nation in the world to build and operate a satellite. Since that time, Canadian scientists and engineers have gone from success to success, excelling in many areas of space technology.

In communications satellites, we have been consistent leaders. Today, Canada has one of the most sophisticated and efficient domestic satellite communications systems in the world.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 13 février 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi C-16, Loi portant création de l'Agence spatiale canadienne, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier ledit projet de loi.

**Le sénateur Lorna Marsden (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous avons aujourd'hui l'occasion d'étudier pour la première fois le projet de loi C-16, lequel porte création de l'Agence spatiale canadienne. Nous sommes heureux d'accueillir ce matin l'honorable William Winegard, ministre d'État aux Sciences et à la Technologie, ancien secrétaire parlementaire du ministre du Commerce extérieur et président du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes. Comme certains d'entre nous le savent, il est également le recteur d'une université réputée.

Si je ne me trompe, lui-même et M. Kerwin, physicien renommé, ancien président du Conseil national de recherches du Canada et président actuel de l'Agence spatiale canadienne, feront un exposé au Comité.

**M. Larkin Kerwin, président, Agence spatiale canadienne:** Non, madame la présidente, je ne suis ici que pour répondre aux questions.

**La présidente:** Merci, monsieur Kerwin. M. Lindberg est vice-président des Services intégrés et de la Recherche, à l'Agence spatiale canadienne, et M. Laurent Bergeron en est le premier vice-président.

Messieurs, je vous remercie d'avoir accepté notre invitation. Vous avez probablement eu l'occasion de lire notre rapport sur le projet de loi C-3, lequel créait le nouveau ministère. Certaines des préoccupations formulées dans ce rapport concernent également les activités de l'Agence spatiale. Nous attendons votre exposé avec impatience et nous vous poserons ensuite quelques questions.

**L'honorable William C. Winegard, ministre d'État (Sciences et Technologie):** Madame la présidente, honorables sénateurs, bonjour.

L'exploration spatiale, qui enflamme notre imagination depuis fort longtemps, a permis au Canada, dans le cadre de son programme spatial, de faire des découvertes qui sont devenues célèbres dans le monde entier.

En lançant Alouette I en orbite il y a près de trente ans, soit en 1962, le Canada est devenu le troisième pays du monde à construire et à exploiter un satellite. Depuis ce temps, les scientifiques et les ingénieurs canadiens sont allés de succès en succès, se distinguant dans de nombreux secteurs de la technologie spatiale.

Ainsi, nous avons toujours été à l'avant-garde dans le domaine des satellites de communications. Aujourd'hui, le Canada possède l'un des systèmes de communications par satellite les plus perfectionnés et les plus efficaces du globe.

## [Text]

Canadarm is no doubt our space program's most celebrated achievement. Canadians everywhere have been thrilled to see that red maple leaf and the word Canada flashed around the world each time the shuttle's Canadarm reaches out into space. Producing a machine that could operate in space with enormous strength and the dexterity of a human arm was no small achievement. Canadian scientists and engineers rose to the challenge and developed a robot arm that functioned flawlessly on its very first flight.

From Alouette to Canadarm and the memorable voyage of Marc Garneau, Canada's first astronaut, our space program has brought Canada increased international recognition and has been a source of great pride for all Canadians.

These would be reasons enough to support a continuing strong Canadian presence in space. But space provides other equally compelling benefits. Communications satellites link us together, bridging the vast distances of this country. Remote sensing satellites allow us to manage our wealth of natural resources and preserve our precious environment.

Nos compétences en technologie spatiale sont le fondement d'une industrie dynamique dont la réputation mondiale n'est plus à faire.

As an example, just a few weeks ago the Canadian Space Agency signed a \$146 million contract with Spar Aerospace Ltd. from Montreal for the construction of the Radarsat project. This contract will provide Canadian industry with an opportunity to become world leaders in the growing market of remote sensing. Incidentally, as you know, Madam Chairman, we have always done very well in remote sensing, and this takes us forward.

Our space industry has offered Canadians an opportunity to earn a living from their enterprise, ingenuity, and imaginations. Until now, our space program has been coordinated through a committee representing the different agencies involved: the Departments of Communications; Energy, Mines and Resources; Industry, Science and Technology and the National Research Council.

The program earned its successes despite a lack of overall management powers, a lack of a central budget and the unavoidable difficulties of management by committee.

In recent years, the Canadian space program has grown and matured. Today there are many players. Projects are becoming more complex. International competition is increasingly fierce. A new approach is required to ensure that Canada has a growing presence in space. There is an urgent need for a central body to direct and coordinate Canada's space program. The Canadian space Agency is being created in response to this need and to move us confidently into the 21st century.

## [Traduction]

D'autre part, le bras spatial canadien constitue sans doute la plus célèbre des réalisations de notre programme spatial. Tous les Canadiens ont été ravis d'apprendre que le monde entier pouvait voir la feuille d'érable et le mot «Canada» chaque fois que le bras de la navette se déployait dans l'espace. Tous les pays ne peuvent en effet se vanter d'être capables de fabriquer un appareil qui peut fonctionner dans l'espace avec une force immense et la dextérité d'un bras humain. Les scientifiques et les ingénieurs canadiens ont réalisé cet exploit et mis au point un bras automatique qui a fonctionné à la perfection dès son «baptême de l'air».

D'Alouette I au bras canadien en passant par le voyage mémorable de Marc Garneau, le premier astronaute canadien, notre programme spatial a permis au Canada d'être reconnu dans le monde entier et a donné à tous les Canadiens un sentiment de très grande fierté.

Ces raisons suffiraient à nous faire appuyer une présence canadienne permanente dans l'espace. Ce ne sont toutefois pas là les seuls avantages intéressants que nous offre l'espace interplanétaire. Ainsi, les satellites de communications nous relient entre nous en établissant comme un pont entre les diverses régions du pays, alors que les satellites de télédétection nous permettent de gérer nos nombreuses ressources naturelles et de protéger notre précieux environnement.

Our space technology skills are the core of a dynamic industry whose international reputation has been made.

À titre d'exemple, l'Agence spatiale canadienne a conclu, il y a seulement quelques semaines, un contrat d'une valeur de 146 millions de dollars avec Spar Aérospatiale Ltée, de Montréal, pour la mise en place du projet RADARSAT. Ce contrat permettra à l'industrie canadienne de prendre la tête sur le marché mondial de la télédétection, marché dont la popularité va toujours croissante. Incidemment, vous savez sans doute, madame la présidente, que nous avons toujours bien réussi dans ce domaine, ce qui nous aide beaucoup aujourd'hui.

Notre industrie spatiale a permis aux Canadiens de se servir de leur esprit d'initiative, de leur ingéniosité et de leur imagination pour gagner leur vie. Notre programme spatial a jusqu'à maintenant été coordonné par un comité formé de représentants des différents organismes en cause: le ministère des Communications; le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources; le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie; et le Conseil national de recherches.

Le programme a été couronné de succès malgré l'absence de pouvoirs de gestion globale et d'un budget central et en dépit des difficultés inévitables qui surgissent lorsqu'un programme est géré par un comité.

Au cours des dernières années, le programme spatial canadien s'est développé et a mûri. On y retrouve aujourd'hui de nombreux intervenants. Les projets sont plus complexes et la concurrence internationale est de plus en plus forte. En conséquence, une nouvelle formule doit être adoptée pour que le Canada s'affirme encore davantage dans l'espace. Il importe de mettre rapidement sur pied un organisme central qui sera chargé de diriger et de coordonner le programme spatial canadien. L'Agence spatiale canadienne a été créée pour répondre à



## [Text]

L'Agence coordonnera, sous l'égide d'un seul ministre, l'ensemble du programme spatial civil du Canada. Elle gèrera sans heurts les activités spatiales du gouvernement canadien grâce à un plan stratégique bien élaboré.

The advantages will be numerous and will benefit Canadians, Canadian universities and the Canadian space industry across the country. This single agency will ensure the overall management of our investment in space, through consistent planning and monitoring. It will be a focal point for the development of strategic technologies and for ensuring that those technologies meet Canadian needs.

A further step is the creation of the Space Advisory Board. Through this board, senior members of Canada's research and development community representing every region of the country will be fully engaged in providing the agency, through the minister, with advice and guidance. The board will help ensure that the objectives of Canada's space program are met in a way that benefits all Canadians.

The Canadian Space Agency will also build on Canada's outstanding record of international cooperation in space science, technology, and exploration. International cooperation with NASA, the European Space Agency, Japan and other countries continues to be a hallmark of the Canadian Space Program. We know that international cooperation is important so that scientists and engineers can share the latest developments. It makes it possible for Canadian companies to form partnerships and thus become stronger in dealing with international competition.

Par la création de l'agence, nos partenaires se sont rendus compte que le Canada tient à poursuivre son programme spatial, à garder sa réputation d'excellence et sa place à la tête du peloton international dans le domaine de l'espace.

In summary, honourable senators, Canada has a demonstrated competence in space. We have an admirable record in space science, satellite communications, remote sensing, robotics, and space technology. The Canadian Space Agency will build on this competence, ensuring that Canada strengthens its world leadership in space and that space activities benefit all Canadians.

Canada is leading the development of Radarsat, a sophisticated satellite scheduled for launch in 1994. Radarsat will obtain detailed images of the earth, even in darkness and through clouds.

Canada is also a partner in Space Station Freedom, the largest international cooperative development project ever undertaken. We will contribute the mobile servicing system, which will play a major role in space station assembly and maintenance and we will benefit from the utilization of that space station. I could go on and on about the agency's activities and the benefits that will accrue to Canadians, but I think I will confine myself to one example—one that we have seen recently

## [Traduction]

ce besoin et pour nous faire entrer dans le 21<sup>e</sup> siècle avec assurance.

The Agency will coordinate, under the aegis of a single Minister, Canada's whole civilian space program. It will be able to manage the Canadian government's space activities smoothly thanks to a well-crafted strategic plan.

Les avantages qui en découleront seront nombreux et profiteront aux Canadiens, aux universités canadiennes et à l'industrie spatiale canadienne. Cette agence unique nous permettra de gérer globalement tous nos investissements grâce à une planification et à une surveillance régulières. Elle constituera le point central grâce auquel on pourra développer les techniques nécessaires et veiller à ce que celles-ci répondent aux besoins canadiens.

Nous sommes allés plus loin en créant le Comité consultatif de l'espace. Par l'entremise de ce Comité, les principaux membres de la communauté canadienne de recherche et développement, qui représentent chaque région du pays, conseilleront l'Agence par l'intermédiaire du ministre. Le Comité vérifiera si les objectifs du programme spatial canadien ont été atteints de façon que tous les Canadiens en tirent profit.

L'Agence spatiale canadienne se fondera également sur ses antécédents remarquables en matière de coopération internationale dans les domaines de la science, de la technologie et de l'exploration. Le programme spatial canadien continuera d'être marqué au coin de la coopération internationale avec la NASA, l'Agence spatiale européenne, le Japon et d'autres pays. Nous savons à quel point la coopération internationale est importante, car elle permet aux scientifiques et aux ingénieurs de partager leurs plus récentes découvertes avec leurs collègues étrangers. En outre, cette collaboration incite les entreprises canadiennes à s'associer entre elles afin de devenir plus fortes sur les marchés internationaux.

The creation of the Agency has sent our partners a clear signal that Canada intends to pursue its space program, maintain its reputation for excellence, and keep its place at the head of the international pack in the space sector.

En résumé, honorables sénateurs, le Canada a démontré que sa réputation d'excellence n'était pas surfaite dans les domaines de la science, des communications par satellite, de la télé-détection, de la robotique et des techniques spatiales. L'Agence spatiale canadienne utilisera cet atout et s'assurera que le Canada renforce sa position de chef de file à l'échelle mondiale et que ses activités spatiales bénéficient à tous les habitants du pays.

Le Canada dirige le projet RADARSAT. Ce satellite hautement perfectionné, qui devrait être lancé en 1994, recueillera des images détaillées de la Terre en dépit de l'obscurité et des nuages.

Le Canada participe également au projet de la Station spatiale «Freedom», le plus important projet de coopération internationale jamais mis sur pied. En contribuant au système d'entretien mobile, lequel jouera un rôle majeur dans le montage et l'entretien de la station, nous pourrions utiliser cette station spatiale. Je pourrais vous parler encore longtemps des activités de l'Agence et des avantages qui en découleront pour les Canadiens, mais je me limiterai à un seul exemple. Nous

**[Text]**

and one that is very exciting—the day when we announced that next December Dr. Roberta Bondar will join a shuttle mission to become the first Canadian woman in space and Canada's second astronaut. She will perform experiments on behalf of dozens of researchers in Canada and across the world, while alternate specialist Dr. Ken Money provides crucial support from the ground.

Dr. Bondar, like all members of the Canadian astronaut team, is an extraordinary individual. She will symbolize for young Canadians, and particularly young Canadian women, that the highest levels of achievement are open to them, that Canada is a land of opportunity and excellence, and that by working hard, they too can realize their ambitions, dreams and hopes.

There is a consensus today that we need to mobilize Canada's greatest national resource, our people's intellectual abilities, and especially our scientific and engineering talent. What better place to concentrate than Canada's space sector.

This sector's success has been built on high technology based on extensive research and development, and industrial and business expertise. By focusing our resources, the Canadian Space Agency will become a national rallying point and, we hope, an inspiration for all Canadians.

Grâce au leadership de cet organisme, le Canada pourra élaborer des technologies clés aux applications très vastes, qui propulseront son industrie dans le XXI<sup>e</sup> siècle.

Canadians will be inspired to contribute their talents and ingenuity to the peaceful use of space.

Honourable senators, with the Canadian Space Agency, we are not only extending and strengthening a tradition of excellence, achievement, and service to humanity that future generations of Canadians will cherish and respect, we are also helping to launch a prosperous future for Canada.

The creation of this agency is, I am firmly convinced, an action we can all be proud to support.

Madam Chairman, in the House of Commons, from time to time when legislation is brought forward, you vote and say, "I guess we'll pass this today," and sometimes it is hard to get enthusiastic. You may be tired or whatever.

When this bill went through the House, I can tell you that not only was I enthusiastic, but I could hardly contain myself, because it is right for Canada.

**The Chairman:** Members of this committee feel that the existence of a space agency is a good idea. Our questions lie more with how it is to be organized.

We will open the meeting to questions. Senator David.

**Le sénateur David:** Madame le président, monsieur le ministre, je ne me pose aucune question sur l'importance de l'agence spatiale. Je crois que le Canada a joué dans ce domaine un rôle

**[Traduction]**

avons récemment fait une annonce très importante: M<sup>me</sup> Roberta Bondar deviendra la première Canadienne et le deuxième astronaute canadien à aller dans l'espace lorsqu'elle participera à la mission de la navette spatiale qui aura lieu en décembre prochain. Elle fera des expériences au nom de douzaines de chercheurs canadiens et étrangers pendant que son remplaçant, M. Ken Money, lui offrira un appui capital au sol.

M<sup>me</sup> Bondar, comme tous les autres membres de notre équipe d'astronautes, est une personne extraordinaire. Elle démontrera aux jeunes Canadiens, et tout particulièrement aux jeunes Canadiennes, qu'ils peuvent réaliser des exploits, que le Canada est un pays de prédilection offrant d'innombrables possibilités et que, s'ils travaillent d'arrache-pied, leurs ambitions, leurs rêves et leurs espoirs peuvent devenir réalité.

Tout le monde s'entend aujourd'hui sur la nécessité de mobiliser notre plus importante ressource nationale, les facultés intellectuelles des Canadiens, et d'encourager tout particulièrement le talent dans les domaines de la science et du génie. L'exploration spatiale n'est-elle pas un secteur d'étude rêvé?

Le succès de notre programme spatial est attribuable à la technologie de pointe qui découle des activités de recherche et développement de grande envergure ainsi que des connaissances de l'industrie et du milieu des affaires. En concentrant nos ressources, l'Agence spatiale canadienne deviendra un point de ralliement national et, nous l'espérons, une source d'inspiration pour tous les Canadiens.

With the Agency's leadership, Canada will be able to formulate key technologies needed in very broad applications, which will propel our industry into the 21st century.

Les Canadiens seront enthousiasmés à l'idée de prêter leur talent et leur ingéniosité à l'exploitation pacifique de l'espace.

Honorables sénateurs, l'Agence spatiale canadienne nous permettra non seulement de perpétuer une tradition d'excellence et d'aide envers l'humanité, qui fera d'ailleurs la fierté des futures générations de Canadiens, mais également d'assurer la prospérité du Canada.

Je suis tout à fait convaincu que la création de cette agence est une mesure dont nous pouvons être fiers.

Madame la présidente, lorsqu'un projet de loi est déposé devant la Chambre des communes et qu'arrive le moment de voter, on se sent quelquefois blasé. On perd son enthousiasme parce qu'on est fatigué ou pour un autre motif quelconque.

Lorsque ce projet de loi a été présenté à la Chambre, je puis vous assurer que non seulement je l'ai accueilli avec enthousiasme, mais que j'ai eu de la difficulté à refréner ma joie parce que cette mesure législative va vraiment bénéficier au Canada.

**La présidente:** Les membres du Comité croient tous que la création d'une agence spatiale est une très bonne chose. Nos préoccupations concernent plutôt la façon dont elle sera mise sur pied.

Passons maintenant aux questions. Sénateur David, à vous la parole.

**Senator David:** Madam Chairman, Mr. Minister, I have no doubts as to the importance of the Space Agency. I believe that Canada has played an extremely important role in this



*[Text]*

que vous venez de souligner, monsieur le ministre, extrêmement important et j'espère qu'il continuera à jouer au Canada avec l'Europe, avec les États-Unis, avec le Japon les missions pour lesquelles il s'est engagé. Si bien que les objectifs de l'agence sont, d'après moi, très clairs. Par ailleurs, je m'excuse de vous poser des questions beaucoup plus terre à terre, si je peux employer cette expression et de voir un tout petit peu à l'intérieur du projet de loi.

Quelles sont, par exemple, les relations qu'il y a entre le président de l'agence, monsieur Kerwin, et le ministre ou les ministres responsables? Il n'est pas clair dans le projet de loi si le président de l'agence dépend du ministre d'État aux Sciences et à la Technologie ou du ministre de l'Expansion industrielle régionale et ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie. Enfin, est-ce que je pourrais avoir des explications complémentaires sur les deux ministères ou la responsabilité du président de l'agence vis-à-vis l'un ou l'autre ou les deux ministères?

**Mr. Winegard:** The president of the Canadian Space Agency will report to the Minister of Industry, Science and Technology. That minister will designate the Minister of Science as the reporting minister.

**Senator David:** The Minister of Science will report to the Minister of Industry, Science and Technology. So there are many levels of authority, if I understand what you are saying?

**Mr. Winegard:** It will be as it is for the National Research Council and those other agencies. The Minister of Science will have day-to-day responsibility for those agencies. In cooperation with the Minister of Industry, Science and Technology, he or she will develop the necessary policies as relates to those agencies.

**Le sénateur David:** Ma deuxième question, madame le président, concernerait le comité consultatif qui est prévu dans le projet de loi et qui est composé, si ma mémoire est bonne, de 17 membres dont un président qui est nommé par le ministre ou le cabinet, je ne sais pas mais par ordre en conseil en tout cas.

Ce conseil consultatif, dans le texte de la loi, peut se réunir. Il n'est pas dit, doit se réunir. Il n'est même pas dit, doit être formé. Il peut être formé. Il peut se réunir à la volonté du ministre pour discuter des sujets demandés par le ministre, si bien que je trouve qu'il semble y avoir une dépendance complète d'un comité dit consultatif auprès du ministre sans qu'il n'ait aucun pouvoir d'innover en lui-même ou de proposer au ministre des réflexions ou des avenues de réflexion. Ça me paraît un rôle très secondaire alors que vous avez l'intention de regrouper des compagnies, des spécialistes et des experts de d'agences spatiales et des personnes du milieu industriel. Il me semble que vous confiez à ce conseil un rôle très minime dans les faits si on appliquait strictement ce qui est écrit dans la loi. Est-ce que mon interprétation est fausse?

**Mr. Winegard:** There is no question that it is an advisory board to the minister. The minister will, in essence, control the agenda of that advisory board. Like all of these advisory boards, there is bound to be a relationship that develops between the minister and the board that will allow the board to make suggestions and discuss with the minister things they

*[Traduction]*

area, as you have just reminded us, sir, and I hope we continue to play a role, with Europe and the United States and Japan, in the missions to which we are committed. The Agency's goals are in my opinion lucidly clear. However, I would like your indulgence for some much more down-to-earth questions, if I may put it like that, aimed at clarifying somewhat the content of the Bill.

For example, what will the relations be between the President of the Agency, Mr. Kerwin, and the Minister or Ministers responsible? It isn't clear in the Bill if the President of the Agency reports to the Minister of State for Science and Technology or to the Minister of Regional Industrial Expansion, who is also Minister of State for Science. And could I have complementary explanations on the two Departments, i.e. the Agency President's responsibility vis-à-vis one or other of the two Departments?

**M. Winegard:** Le président de l'Agence spatiale canadienne relèvera du ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. C'est à ce ministre qu'il incombera de désigner le ministre chargé des sciences comme ministre responsable.

**Le sénateur David:** Le ministre chargé des sciences relèvera donc du ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. Si je comprends bien, il y a de nombreux paliers?

**M. Winegard:** L'Agence fonctionnera comme le Conseil national de recherches et les autres organismes gouvernementaux. Le ministre chargé des sciences sera responsable de ces organismes. En collaboration avec le ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, il élaborera les politiques pertinentes.

**Senator David:** My second question, Madam Chairman, concerns the Space Advisory Board provided for in the Bill. It is to consist, if memory serves, of 17 members including a Chairman appointed by the Minister or by the Cabinet, I'm not sure, but by order in council, in any event.

The Bill says this Advisory Council "may" meet, not that it "has to" meet. It doesn't even "have to" be set up—it "may" be set up. It meets at the Minister's discretion to discuss subjects chosen by the Minister. In short it seems to me that this Advisory Council appears to be completely dependent on the Minister without having any power to initiate anything itself or to propose areas or avenues to the Minister that might be worth consideration. This seems to me a very marginal role indeed for a group that is to be made up of private-sector representatives, scientists, space experts, industrialists. In practical terms you don't seem to be entrusting the Board with a very influential role, going strictly by what's set down in the Bill. Am I interpreting the provisions wrongly?

**M. Winegard:** Il s'agit incontestablement d'un conseil consultatif auprès du Ministre, qui sera essentiellement chargé d'en contrôler l'ordre du jour. Dans toutes les situations semblables, il doit se développer entre le ministre et le conseil une relation qui permette à celui-ci de faire des propositions et de discuter avec le ministre de ce qu'il pourrait vouloir étudier ou

[Text]

might like to study and do. I would fully expect that to happen. It is an advisory board to the minister.

**The Chairman:** I would like to ask a supplementary question. When you say the "minister", are you referring to the Minister of Science?

**Mr. Winegard:** Technically, it will be the Minister of Industry, Science and Technology.

**The Chairman:** But as a day-to-day matter?

**Mr. Winegard:** It will be Minister of Science who will be responsible for that board.

**The Chairman:** It is the Minister of Science with whom you expect this relationship to develop?

**Mr. Winegard:** That is right.

**Senator Macquarrie:** I want to say thank you to Mr. Winegard for appearing before this committee.

Mr. Winegard, you have an excellent speech writer. In the first line of your statement, we read that something has long fired the imagination. That is very appropriate for a space agency.

I remember when the first satellites were sent up. At the time, a great peace advocate in Canada, Howard Green, had a very worrying question. He said, "I hope we are not embarking on some spy-gathering up in the heavens." He did not want Canadian technology to be directed to that. I notice we have associations with other international groups. If Howard Green were here today, could he be reassured that we do not have a spying element in our advanced technology?

**Mr. Winegard:** I think he could, Senator Macquarrie. The objectives of the agency are to promote the peaceful use and development of space. Canada is a signatory to the Outer Space Treaty, which requires that space be used exclusively for peaceful and non-aggressive purposes.

The question was raised in the House committee about using the words "absolutely non-military". I resisted that because I thought there might well be times when this would be used for monitoring purposes to promote peace, for monitoring troop movements or whatever. I thought it would be a use for which Canadians would be pleased to have a satellite operated by the Canadian Space Agency. We can be sure that for peaceful purposes, the Department of National Defence still carries the responsibility for satellites for military purposes if we are to have any. They would not come under the Canadian Space Agency.

**Senator Haidasz:** I should like to go back to the executive of the agency. I presume the chief executive officer is the president?

**Mr. Winegard:** That is correct sir, yes.

**Senator Haidasz:** In the bill it says that the president of the agency is the chief executive officer. Further, it states:

[Traduction]

faire. Je m'attends qu'il en soit ainsi. Il s'agit d'un conseil consultatif auprès du Ministre.

**La présidente:** J'aimerais poser une question supplémentaire. Quand vous parlez du «ministre», voulez-vous dire le ministre de la Science?

**M. Winegard:** En principe, ce sera le ministre de l'Industrie, de la Science et de la Technologie.

**La présidente:** Mais quotidiennement?

**M. Winegard:** C'est le ministre des Sciences qui sera responsable de ce conseil.

**La présidente:** C'est avec le ministre des Sciences que doit se développer la relation dont vous avez parlé?

**M. Winegard:** C'est exact.

**Le sénateur Macquarrie:** Je tiens à remercier M. Winegard de comparaître devant le Comité.

Monsieur Winegard, celui qui rédige vos discours a une très belle plume. À la première ligne de votre mémoire, il est question d'imagination qui s'enflamme. L'image convient bien à une agence spatiale.

Je me souviens du temps où les premiers satellites ont été lancés. À Cette époque, un grand défenseur de la paix aux Canada, Howard Green, soulevait une question très inquiétante. Il disait qu'il espérait que nous n'étions pas à l'aube d'une période d'espionnage dans l'espace. Il ne voulait pas que la technologie canadienne serve à cette fin. Je constate que nous avons des organisations associées à des groupes internationaux. Si Howard Green était parmi nous aujourd'hui, pourrait-on lui assurer que nos techniques de pointe ne servent aucune fin d'espionnage?

**M. Winegard:** Je pense que oui, sénateur Macquarrie. L'Agence a pour mission de promouvoir l'exploitation et l'usage pacifiques de l'espace. Le Canada est signataire du Traité sur l'espace extra-atmosphérique, lequel exige que l'espace soit utilisé exclusivement à des fins pacifiques, non agressives.

Au Comité de la Chambre, quelqu'un avait proposé d'utiliser les termes «à des fins non militaires». Je n'étais pas d'accord, car il pourrait y avoir des moments où l'espace serait utilisé à des fins de surveillance, mais pour promouvoir la paix, pour surveiller des mouvements de troupes chargées d'assurer la paix, par exemple. J'estime que les Canadiens seraient heureux que l'Agence spatiale canadienne exploite un satellite servant à une telle fin. On peut être certain que le ministère de la Défense nationale serait responsable de tous satellites utilisés à des fins militaires non agressives. Mais ces satellites ne relèveraient pas de l'Agence spatiale canadienne.

**Le sénateur Haidasz:** J'aimerais revenir à la question du conseil d'administration de l'Agence. Je présume que le président de l'Agence en est le principal dirigeant?

**M. Winegard:** C'est exact, monsieur.

**Le sénateur Haidasz:** Le projet de loi précise que le président est le premier dirigeant de l'Agence; il dit ensuite:



[Text]

and, under the direction of the Minister, has control and supervision over the work, officers and employees of the Agency.

Who is in control really?

**Mr. Winegard:** That minister, by law, has to be the Minister of Industry, Science and Technology. But that authority for the space agency will be delegated—and you will see that in subsequent things—to the minister of science.

**Senator Haidasz:** What does the president do? Does he just take orders from the minister?

**Mr. Winegard:** If the past year has been any indication, it is not likely to happen that way. I have a hard time thinking that Dr. Kerwin, another former university president, is likely to sit still and just take orders. The president of the agency reports to the minister.

**Senator Haidasz:** That is still confusing; I still do not know who will be in control of running the agency.

**Mr. Winegard:** There is no question that the president will run the agency, as we have been trying to do now for the past year. The president and I meet regularly to discuss where the agency is going, and so on.

**Senator Haidasz:** I will now go to another topic about space policy and programs. I guess that you will distribute research contracts, is that correct?

**Mr. Winegard:** Yes.

**Senator Haidasz:** Who will decide who gets the contracts, the president or the minister?

**Mr. Winegard:** The agency will decide on that.

**Senator Haidasz:** The agency?

**Mr. Winegard:** The agency has the ability to contract itself. To try and put this in the right perspective, the president is really the kind of deputy minister of the department. He does the running in that sense.

**Senator Haidasz:** So that at no time will your deputy minister interfere with the president of the agency?

**Mr. Winegard:** No, the president of the agency has an agency to operate which is independent of the ISTC and the deputy minister.

**Senator Haidasz:** So that at no time will he take orders from the deputy minister?

**Mr. Winegard:** No. Occasionally I hope that he will take direction from the minister, though.

**Senator Haidasz:** Coming back to the contracts that I asked about, how will they be distributed? Is there a formula or are there guidelines for that? Will there be a percentage to each province, or will Quebec and Ontario get 90 per cent of the contracts?

**Mr. Winegard:** No. If you look at the overall agency contracting, it has to be a benefit to all of Canada. I cannot tell you that Ontario will get 38 per cent or 31 per cent, but it will always be kept in mind that this is to benefit the whole of

[Traduction]

... à ce titre et sous l'autorité du ministre, il en assure la direction et contrôle la gestion de son personnel—cadres et employés.

Qui a vraiment le contrôle?

**M. Winegard:** Aux termes de la loi, c'est le ministre de l'Industrie, de la Science et de la Technologie. Mais en ce qui concerne l'Agence spatiale, les pouvoirs qu'il détient seront délégués—vous le constaterez ultérieurement—au ministre de la Science.

**Le sénateur Haidasz:** Que fait le président? Le contente-t-il de recevoir les ordres du ministre?

**M. Winegard:** À en juger par ce qui s'est passé l'an dernier, il est peu probable qu'il en soit ainsi. Je vois difficilement M. Kerwin, un autre ancien président d'université, se contenter d'attendre des ordres. Le président de l'Agence fait rapport au ministre.

**Le sénateur Haidasz:** Ce n'est pas encore clair; je ne sais toujours pas qui contrôlera le fonctionnement de l'Agence.

**M. Winegard:** C'est le président, comme nous nous y attachons depuis l'an dernier. Le président et moi nous réunissons régulièrement pour discuter de l'orientation de l'Agence et d'autres questions.

**Le sénateur Haidasz:** Je voudrais maintenant parler de la politique et des programmes spatiaux. J'imagine que vous adjuderez des contrats de recherche?

**M. Winegard:** Oui.

**Le sénateur Haidasz:** Qui les adjudera, le président ou le ministre?

**M. Winegard:** C'est l'Agence qui décidera.

**Le sénateur Haidasz:** L'Agence?

**M. Winegard:** L'Agence a le pouvoir de le faire. Le président est, si l'on veut, le sous-ministre responsable. C'est lui qui dirige en ce sens.

**Le sénateur Haidasz:** Donc, votre sous-ministre ne s'immiscera jamais dans les affaires du président de l'Agence?

**M. Winegard:** Non, le président est chargé d'assurer le fonctionnement d'une agence qui est indépendante d'ISTC et du sous-ministre.

**Le sénateur Haidasz:** Donc, jamais il ne recevra d'ordre du sous-ministre?

**M. Winegard:** Non. Occasionnellement, j'espère toutefois qu'il suivra les conseils du ministre.

**Le sénateur Haidasz:** Pour revenir aux contrats dont j'ai parlé, comment seront-ils adjudés? Y a-t-il une formule ou des directives à cet égard? Y aura-t-il un pourcentage par province, ou est-ce que le Québec et l'Ontario auront droit à 90 p. 100 des contrats?

**M. Winegard:** Non. Si vous examinez les dispositions applicables, il faut que la situation profite à l'ensemble du Canada. Je ne saurais vous dire si l'Ontario recevra 38 ou 31 p. 100 des contrats, mais on tiendra toujours compte du fait que les con-

[Text]

Canada. Consequently, there will be a spread from B.C. to the east.

**Senator Haidasz:** Have you set a budget for the space agency?

**Mr. Winegard:** We have a tentative budget, but it has not yet been approved by the Treasury Board or anyone else because at the moment the agency does not exist.

**Senator Haidasz:** What do you think that this agency should have as a budget in its first operating year?

**Mr. Winegard:** It is hard to say. We are way out on a limb here because it has to go through the whole routine, but the kind of money that we will be asking for is around \$250 million a year to run the programs. Of course, some of that is for radar sets, space stations, and so on. But I do not want to give you any misleading figures. Am I in the right ballpark?

**Dr. Garry Lindberg, Vice-President, Corporate Services and Research, Canadian Space Agency:** Yes.

**The Chairman:** Senator Haidasz, would you permit a supplementary question on that?

**Senator Haidasz:** Of course.

**The Chairman:** In the *Financial Times* last year it was reported that the agency would deal with contracts worth about \$2 billion. Is that incorrect?

**Mr. Winegard:** No, over the next 10 years that will probably be correct, yes. That is correct when you look at space stations, radar sets and what we think is coming down the road in terms of a European space agency, and so on.

**Senator Haidasz:** Has anyone overseen the research and the running of the space agency in the past?

**Mr. Winegard:** An interdepartmental committee has operated to try to ensure that the interests of communications, the ISTC and Energy, Mines and Resources were involved. However, it is difficult to run a tight, sharp program doing that by committee. That is why we want to have the agency with its own legislative base to run these programs.

**Senator Haidasz:** Has the Department of National Defence any space technology?

**Mr. Winegard:** DND? Yes; of course it has space technology.

**Senator Haidasz:** Would they have more than the industries combined?

**Mr. Winegard:** I do not think so, no. Again, I am only recalling from my time on it as chairman of the committee, but DND's base program—and correct me if I am wrong here—is relatively modest compared to what we are talking about here.

**Dr. Lindberg:** The Department of National Defence has just started a space program in extra high frequency communications and space based radar. Both of those are intact programs and relatively modest. Each program is looking at spending at \$50 million over a five-year time period. So they have just started to focus on two areas of space-related activities. That

[Traduction]

trats doivent profiter à l'ensemble du Canada. Il y aura donc partage d'un océan à l'autre.

**Le sénateur Haidasz:** Avez-vous fixé un budget à l'Agence spatiale?

**M. Winegard:** Nous avons établi un budget provisoire, mais il n'a pas encore été approuvé par le Conseil du Trésor ou qui que ce soit, car pour l'instant, l'Agence n'existe pas.

**Le sénateur Haidasz:** À votre avis, à combien devrait s'élever le budget de l'Agence la première année?

**M. Winegard:** C'est difficile à dire. Nous sommes ici sur la corde raide, car il faut passer par tout le processus habituel, mais disons que nous demanderons environ 250 millions de dollars par an pour administrer les programmes. Évidemment, une partie de cet argent sera destinée aux installations radars, aux stations spatiales, etc. Mais je ne voudrais pas vous donner de chiffres trompeurs. Mon évaluation est-elle bonne?

**M. Garry Lindberg, vice-président, Services intégrés et recherche, Agence spatiale canadienne:** Oui.

**La présidente:** Sénateur Haidasz, autoriseriez-vous une question supplémentaire à ce sujet?

**Le sénateur Haidasz:** Évidemment.

**La présidente:** Dans le *Financial Times*, on rapportait l'an dernier que l'Agence adjudgerait des contrats de l'ordre de 2 milliards de dollars. Est-ce exact?

**M. Winegard:** Non; mais sur dix ans, oui, probablement. C'est exact si l'on considère les stations spatiales, les installations radar, tout ce qui nous attend par rapport à l'Agence spatiale européenne, etc.

**Le sénateur Haidasz:** Par le passé, quelqu'un a-t-il contrôlé le fonctionnement de l'Agence spatiale et les recherches effectuées?

**M. Winegard:** Un comité interministériel a veillé à s'assurer de la participation d'ISTC et d'Énergie, Mines et Ressources. Mais il est difficile à un comité de diriger un programme aussi strict. C'est pourquoi nous voulons que l'Agence ait sa propre base législative sur laquelle s'appuyer pour administrer ses programmes.

**Le sénateur Haidasz:** Le ministère de la Défense nationale a-t-il une technologie spatiale?

**M. Winegard:** Le MDN? Oui, évidemment.

**Le sénateur Haidasz:** Davantage que toutes les industries réunies?

**M. Winegard:** Je ne pense pas. Encore une fois, je me souviens seulement du temps où j'étais président du comité, mais le programme de base du MDN—que l'on me corrige si je fais erreur—est relativement modeste en comparaison de ce dont nous parlons ici.

**M. Lindberg:** Le ministère de la Défense nationale vient de lancer un programme spatial concernant les communications à de très hautes fréquences et le radar basé dans l'espace. Il s'agit en fait de deux programmes, qui sont relativement modestes. Dans chaque cas, on prévoit dépenser 50 millions de dollars sur cinq ans. Donc, le ministère vient de cibler deux



[Text]

work has been reported on to the interdepartmental committee on space, but it has always been excluded from the direct deliberations of the interdepartmental committee on space because it concerned defence-related activities.

**Senator Haidasz:** What per cent of the space industry in Canada is foreign-owned?

**Mr. Winegard:** The space industry in Canada? I am not sure that I can answer that. If we look at where our contracts are going, there is not much of it.

**Dr. Lindberg:** It is close to zero per cent.

**Senator Haidasz:** Is that so?

**Dr. Lindberg:** With the exception of Bristol Aerospace, all the other major players are Canadian-owned and Canadian-developed companies. Bristol Aerospace does the sounding rocket program, but they have operated for many years as essentially an autonomous Canadian company. So that it is a unique industry in terms of most high technology industries in Canada.

**Senator Haidasz:** Will you approve of contracts to the industry that deal with military matters and military concerns?

**Mr. Winegard:** The space agency has no authority to get into military operations with the one exception that I said earlier. In terms of surveillance monitoring, there might be a role for it somewhere down the road, but that has not arisen in our discussions as yet.

**Senator Haidasz:** Who will carry out the surveillance? Will the Department of National Defence do it?

**Mr. Winegard:** No. If we were asked to do surveillance by either the United Nations or NATO as part of a international agreement, then we might well do that. But that is not the big reason for the Canadian Space Agency.

**Senator Haidasz:** In other words, the space technology industry has sovereignty; they can do any kind of research that they want. Does anyone supervise them, or is there any kind of lid on the extent of their activities?

**Mr. Winegard:** In essence, senator, the agency reports to the minister and, therefore, Parliament will supervise their activities.

**Senator Haidasz:** Parliament will supervise the activities of whom?

**Mr. Winegard:** The activities of the agency.

**Senator Haidasz:** Yes, but who supervises the companies involved in private space technology?

**Mr. Winegard:** You are talking of the space industry as such?

**Senator Haidasz:** Yes, the space industry.

**Mr. Winegard:** The space industry does not report to government, any more than the mining industry reports to government, or whatever.

**Senator Haidasz:** So no one supervises that industry or carries out some surveillance. For example, they might be doing

[Traduction]

domaines de l'activité spatiale. On a fait rapport de ces travaux au comité interministériel de l'espace, mais ce dernier n'en a jamais parlé ouvertement dans ses délibérations parce qu'il s'agit d'activités de défense.

**Le sénateur Haidasz:** Au Canada, quel pourcentage de l'industrie spatiale appartient à des intérêts étrangers?

**M. Winegard:** De l'industrie spatiale au Canada? Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre à cela. Quand on considère à qui vont les contrats, disons que le pourcentage est faible.

**M. Lindberg:** Il se situe tout près de zéro.

**Le sénateur Haidasz:** Vraiment?

**M. Lindberg:** À l'exception de *Bristol Aerospace*, toutes les grandes sociétés en cause appartiennent à des intérêts canadiens et sont développées par des Canadiens. *Bristol Aerospace* est chargée du programme de fusée-sonde, mais depuis de nombreuses années, elle fonctionne comme une société canadienne autonome. C'est donc une industrie unique par rapport à l'ensemble des industries de haute technologie du Canada.

**Le sénateur Haidasz:** Accorderez-vous des contrats d'intérêt militaire?

**M. Winegard:** L'agence spatiale n'est pas autorisée à entreprendre des activités militaires, à une exception près, comme je l'ai mentionné tout à l'heure. Pour ce qui de la surveillance, l'Agence pourrait jouer un rôle dans ce domaine à un moment donné, mais nous n'en avons pas encore discuté.

**Le sénateur Haidasz:** Qui effectuera la surveillance? Est-ce que ce sera le ministère de la Défense nationale?

**M. Winegard:** Non. Si l'ONU ou l'OTAN nous le demandait conformément à une entente internationale, nous pourrions très bien le faire. Mais telle n'est pas la principale raison d'être de l'Agence.

**Le sénateur Haidasz:** Autrement dit, l'industrie de la technologie spatiale est souveraine; elle peut faire le type de recherche qu'elle veut. Mais quelqu'un exerce-t-il un contrôle sur elle? Est-elle limitée dans ses activités?

**M. Winegard:** Pour l'essentiel, sénateur, l'Agence fait rapport au ministre; donc, le Parlement en contrôlera l'activité.

**Le sénateur Haidasz:** Le Parlement contrôlera l'activité de qui?

**M. Winegard:** L'activité de l'Agence.

**Le sénateur Haidasz:** Oui, mais qui contrôle les sociétés privées œuvrant dans le domaine de la technologie spatiale?

**M. Winegard:** Vous parlez de l'industrie spatiale comme telle?

**Le sénateur Haidasz:** Oui, de l'industrie spatiale.

**M. Winegard:** L'industrie spatiale ne rend pas compte au gouvernement, pas plus que l'industrie minière ou une autre.

**Le sénateur Haidasz:** Donc, personne ne surveille cette industrie ou n'exerce de contrôle sur elle. Par exemple, elle

[Text]

things in connection with the defence industry, which Canada would not wish to be involved in.

**Mr. Winegard:** The space industry itself may well have some defence contracts. However, that has nothing to do with the Canadian Space Agency itself. The Canadian Space Agency will not be involved in defence contracts. That area must be looked after by DND.

**Senator Kirby:** Mr. Minister, I have a couple of questions. You will be pleased to note that none of us is raising the issue of the location. I would say that you dealt with that issue more than adequately in the committee of the other place.

I have a couple of comments concerning the structure. I find it somewhat unusual, and in particular given your analogy to the National Research Council, that the board in this agency is advisory to the minister and not to the president; also, that it is an advisory board and not a decision-making board. Why was that done? I ask that question because it seems to me that historically one of the great strengths of our granting councils has been their independence from government on the granting of contracts issue. One wonders if that degree of autonomy will, in effect, exist in this agency or whether there is a specific reason why that degree of autonomy was not given to the agency.

**Mr. Winegard:** I think you must draw a distinction between the granting councils and, for example, the National Research Council and this agency. The granting councils are dealing with a particular community where they have basically one criteria. The Canadian Space Agency, like the NRC, has a multi-purpose operation. The agency has very good contacts with their own clients out there, but they will be in the commercial business; they will be letting large contracts. We think the agency is the only body that can place those contracts.

The advisory board, in terms of advising the minister as to where government policy should be going with respect to space—not only in space science but in the technologies and in the various particular programs such as the space station and the Radarsat project. The reason why that board reports to the minister is in order to advise government.

However, the agency will have its own agenda. From time to time that agenda may not necessarily be the agenda that the government would like. Therefore I think it is appropriate that the minister receive some independent advice about space other than through the agency. That is what the board is designed to do.

**Senator Kirby:** Having been a deputy minister myself, both federally and provincially, I find that answer a little confusing. Let me tell you what confuses me. From reading the bill it is very clear, and I use your words, that the director of the agency, namely the president, is in effect the deputy minister and the constraints on freedom of action that apply to deputy ministers would therefore apply to him. Can you then explain to me how, in your previous answer, you suggested that the agency could have an agenda that was different from the government's agenda? As a former deputy minister, I find that an

[Traduction]

pourrait s'adonner à des activités de défense auxquelles le Canada ne voudrait pas être associé.

**M. Winegard:** L'industrie spatiale elle-même peut très bien recevoir des contrats de défense. Mais cela n'a rien à faire avec l'Agence spatiale canadienne elle-même. Celle-ci n'aura rien à voir avec les contrats de défense, qui relèvent du MDN.

**Le sénateur Kirby:** Monsieur le ministre, j'ai deux points à soulever. Vous serez heureux de constater que nul d'entre nous ne soulève la question de l'emplacement. Je dirais que vous en avez traité plus que convenablement au comité de l'autre endroit.

J'ai deux observations à formuler au sujet de la structure. Je trouve quelque peu inusité, compte tenu notamment de votre analogie avec le Conseil national de recherche, que le conseil de l'Agence relève du ministre, et non du président, et qu'il constitue un conseil consultatif, et non un organe de décision. Pourquoi en est-il ainsi? Je pose la question, car il me semble qu'historiquement, l'une des grandes forces de nos conseils subventionnaires a été leur indépendance par rapport au gouvernement en matière d'adjudication de contrats. On se demande si une telle autonomie existera à l'Agence ou s'il y a une raison particulière pour laquelle ce ne sera pas le cas.

**M. Winegard:** Je pense qu'il faut faire une distinction entre les conseils subventionnaires et, par exemple, le Conseil national de recherche et l'Agence. Les conseils subventionnaires ont affaire à une collectivité particulière et n'ont fondamentalement qu'un seul critère à prendre en considération. Tout comme le CNR, l'Agence spatiale canadienne sert plusieurs fins. Elle a de très bons rapports avec ses clients, mais ce sont des gens d'affaires qui s'occupent d'importants contrats. Nous estimons que l'Agence est le seul organisme qui peut adjudger ces contrats.

Le conseil consultatif donne des avis au ministre quant à savoir quelle devrait être l'orientation du gouvernement concernant l'espace—non seulement la science spatiale, mais aussi les techniques et les divers programmes comme celui de la station spatiale et le projet Radarsat. Ce conseil fait rapport au ministre pour que ce dernier puisse donner des avis au gouvernement.

Toutefois, l'Agence aura son propre ordre du jour et de temps à autre, cet ordre du jour pourra être différent de celui qu'aimerait le gouvernement. Je pense donc qu'il convient que le ministre reçoive en matière spatiale des avis autres que ceux de l'Agence. C'est ce que fera le conseil consultatif.

**Le sénateur Kirby:** Ayant moi-même été sous-ministre au fédéral et au provincial, je trouve cette réponse un peu confuse. Permettez-moi de m'expliquer. À la lecture du projet de loi, il ressort très clairement—et j'utilise vos termes—que l'administrateur de l'Agence, soit le président, est en fait le sous-ministre responsable, et les limites à la liberté d'action qui sont imposées aux sous-ministres s'appliqueraient donc à lui. Alors, comment pouvez-vous m'expliquer que vous ayez dit dans votre réponse précédente que l'Agence pourrait avoir un ordre du jour différent de celui du gouvernement? Comme ancien



[Text]

interesting notion. However tempted one might have been in the old days to do that, it was difficult to do. Why is it possible to do that in this case?

**Mr. Winegard:** I relate it with the NRC.

**Senator Kirby:** Do you mean the old one or the current one?

**Mr. Winegard:** The NRC in its current form.

**Senator Kirby:** When I was applying for grants, it was the NRC in the old form. So this is the post-split?

**Mr. Winegard:** Yes, the post-split. Also, the NRC, because it has its council and because it knows where it wants to go, may take all kinds of directions. From time to time, those directions may not necessarily be the directions that governments would like the NRC to travel.

**Senator Kirby:** Yes, and that has been one of its strengths.

**Mr. Winegard:** It has certainly been one of the strengths, but it has also, by the way, been one of its weaknesses. We do not have this in the NRC Act, but apart from talking to the president of the NRC or to the president of the Canadian Space Agency, the minister will want some other source of advice other than the advice coming through those agencies themselves. What we have done here in this bill is legislate a way to get that advice. With respect to NRC, the minister has other routes.

**Senator Kirby:** I just want it to be clear as to the autonomy of this organization. I never would have raised the NRC question except that you touched on it earlier in an answer.

I have one other comment or question going back to your appearance before this committee not so long ago. It seems to me that, given the size of the contracts that you talk of awarding, there is an enormous potential for these kinds of funds through this kind of agency to be used as a tool for regional development. I say that particularly because for many years many government spokesmen of all parties have talked about the knowledge-based industries being one of the hopes for some of the more remote areas of the country where there exist good academic facilities and the necessary intellectual infrastructure. It seems to me therefore—and I would like to have your reaction on this idea—that this organization could take an affirmative action role in ensuring that a sizeable share of the grants, contracts and, in particular, the research funds go to those areas of the country, such as the Atlantic region, which are otherwise in economic difficulty but which clearly have a very significant intellectual infrastructure already in place.

**Mr. Winegard:** I think it is generally accepted that the contracts awarded will benefit the whole country. I do not know that we would want to use the agency as a tool for regional development. However, there is no question that we will try our best to make sure that regions of the country other than Ontario and Quebec do, in fact, receive benefit from having this agency established—and I think that will happen without being forced.

[Traduction]

sous-ministre, je trouve cette notion intéressante. Mais dans le temps, on aurait eu du mal à s'organiser de la sorte, si tenté qu'on ait pu être de le faire. Pourquoi est-ce possible dans ce cas-ci?

**M. Winegard:** Je fait un lien avec le CNR.

**Le sénateur Kirby:** L'ancien ou l'actuel?

**M. Winegard:** Le CNR sous sa forme actuelle.

**Le sénateur Kirby:** À l'époque où je demandais des subventions, c'était au CNR sous son ancienne forme. Donc, vous voulez parler de la période postérieure à la scission?

**M. Winegard:** Oui, de la période postérieure à la scission. En outre, comme il a son conseil et qu'il sait où il s'en va, le CNR peut prendre toutes sortes de directions. De temps à autre, ces orientations peuvent ne pas correspondre à celles que voudrait le gouvernement.

**Le sénateur Kirby:** Oui, et c'est là une de ses forces.

**M. Winegard:** C'est certainement une de ses forces, mais c'est aussi, je le signale, une de ses faiblesses. Nous n'avons pas cela dans la Loi sur le CNR. Il reste que le ministre voudra aussi consulter d'autres sources que les présidents du CNR ou de l'Agence spatiale canadienne. Le projet de loi contient donc des mesures législatives lui permettant de le faire. En ce qui concerne le CNR, le ministre a d'autres avenues.

**Le sénateur Kirby:** Je veux simplement avoir une idée claire de degré d'autonomie de cet organisme. Je n'aurais jamais parlé du CNR si vous n'y aviez vous-même fait allusion précédemment en réponse à une question.

J'ai une autre question qui se rapporte à une discussion que nous avons eue lorsque vous avez comparu précédemment devant le Comité. Compte tenu de l'importance des contrats que vous envisagez d'octroyer, j'ai l'impression qu'il existe un énorme potentiel d'utilisation de ces fonds comme instrument de développement régional. Je dis cela en particulier parce que beaucoup de porte-parole du gouvernement de tous les partis disent depuis de nombreuses années que les industries fondées sur les connaissances sont l'un des espoirs de certaines des régions isolées du pays où il existe de bonnes installations universitaires et les ressources humaines nécessaires. Par conséquent—et j'aimerais avoir votre avis à ces sujet—j'ai l'impression que l'Agence pourrait faire de l'action positive et veiller à ce qu'une part notable des subventions, des contrats et, en particulier, des fonds de recherche soit canalisée vers ces régions du pays, comme la région de l'Atlantique par exemple, lesquelles sont par ailleurs aux prises avec des difficultés économiques, mais possèdent déjà un très bon bassin de ressources humaines de haut calibre.

**M. Winegard:** Je crois que l'on convient dans l'ensemble que les contrats qui seront attribués auront des retombées dans l'ensemble du pays. Je ne suis pas certain qu'il serait judicieux de se servir de l'Agence comme instrument de développement régional. Il ne fait cependant aucun doute que nous allons faire de notre mieux pour que les régions du pays autres que l'Ontario et le Québec bénéficient elles aussi de la création de l'Agence—et je pense que cela se produira naturellement.

[Text]

One of the things that we found out during the Centres of Excellence program, much to the surprise of some people, was that the excellence was not all focused in Ontario and Quebec, that there was excellence right across this country, based on peer assessment.

**Senator Kirby:** The Centres of Excellence program is an excellent model. It seems to me that you have the potential to use the funds that you have available through the agency to, in fact, create that degree of excellence not merely in central Canada but elsewhere in the country.

**Mr. Winegard:** Yes, there is no question about that, and that is part of what we will try to do.

**The Chairman:** Perhaps I might just add a supplementary question to that. On this same question, the *Globe and Mail* reported last year that the previous minister had said that Ontario and Quebec had been promised 35 per cent of the research contracts and that the prairies, British Columbia and the Atlantic provinces had been promised 10 per cent each. Was that an inaccurate report?

**Mr. Winegard:** Those figures have been floating around as a kind of base that one should aim for. There has never been any decision that that is, in fact, what the division will be. It would be hard to stick to a firm figure such as that. However, those figures were meant to indicate that we intend to do our best to ensure that the contracts are spread out to all regions of the country.

**Senator Haidasz:** Is P.E.I. going to get anything?

**The Chairman:** So in other words, this is part of a regional economic development policy?

**Mr. Winegard:** There is no question that this agency, along with other government agencies, should look toward strengthening the whole of the country, not just Ontario and Quebec.

**The Chairman:** Although this agency is a branch within the Department of IST—

**Mr. Winegard:** No.

**The Chairman:** Is that not what the legislation says, that it is a branch designated as a department, so it is a branch of IST.

**Mr. Winegard:** It is a branch of government designated as a department. It is not a branch of ISTC.

**Senator Kirby:** As I understand clause 2 of the bill, the minister could be any minister.

**Mr. Winegard:** Yes.

**The Chairman:** I see.

**Senator Kirby:** May I pursue one other aspect of that *Globe and Mail* quotation? I interpreted your answer to say that you would try to get the Atlantic provinces, or, if you want, the prairies, their share by getting them some amount. My instinct is to go the other way, to take the position that if there are to be cutbacks in anyway there are few things government can do to generate economic activity in the far regions of the country. What bothers me about a split of 35, 35, 10, 10, 10 is that—

[Traduction]

À la grande surprise de certains, on s'est rendu compte en appliquant le Programme des centres d'excellence que les compétences n'étaient pas toutes concentrées en Ontario et au Québec, mais étaient réparties dans tout le Canada, de l'avis des experts eux-mêmes.

**Le sénateur Kirby:** Le Programme des centres d'excellence est un excellent modèle. D'après moi, vous pourriez utiliser les fonds disponibles par l'intermédiaire de l'Agence pour susciter ce degré d'excellence, non seulement dans le centre du Canada, mais ailleurs.

**M. Winegard:** Oui, cela ne fait aucun doute, et c'est en partie ce que nous essaierons de faire.

**La présidente:** Je voudrais ajouter une question à ce sujet. Dans un article paru dans le *Globe and Mail* l'an dernier, on signalait que le ministre précédent avait affirmé qu'on avait promis 35 p. 100 des contrats de recherche chacun à l'Ontario et au Québec et 10 p. 100 chacune aux provinces des Prairies, à la Colombie-Britannique et aux provinces de l'Atlantique. Est-ce exact?

**M. Winegard:** On a effectivement avancé ces chiffres qui servent surtout de point de repère. Il n'y a cependant jamais eu de décision définitive au sujet de la répartition des contrats. Il serait d'ailleurs bien difficile de s'en tenir à des chiffres fermes. Ces chiffres servaient uniquement à montrer que nous avions l'intention de faire de notre mieux pour que les contrats soient distribués dans toutes les régions du Canada.

**Le sénateur Haidasz:** L'Île-du-Prince-Édouard va-t-elle obtenir quelque chose?

**La présidente:** Autrement dit, cela s'inscrit dans le cadre d'une politique de développement économique régional?

**M. Winegard:** Il est certain que l'Agence, à l'instar des autres organismes gouvernementaux, doit penser à servir les intérêts de l'ensemble du pays, et non seulement ceux de l'Ontario et du Québec.

**La présidente:** Même si elle est une organce du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie—

**M. Winegard:** Non.

**La présidente:** Ce n'est pas ce qui est dit dans la loi, que c'est un organe assimilé à un ministère, donc c'est un organe d'IST.

**M. Winegard:** C'est un organe du gouvernement assimilé à un ministère. Ce n'est pas un organe d'ISTC.

**Le sénateur Kirby:** D'après l'article 2 du projet de loi, le ministre pourrait être n'importe quel ministre.

**M. Winegard:** Oui.

**La présidente:** Je vois.

**Le sénateur Kirby:** Pourrais-je poser une question sur un autre aspect de l'article du *Globe and Mail*? Si j'ai bien compris votre réponse, vous essaieriez de faire en sorte que les provinces de l'Atlantique, ou si vous voulez celles des Prairies, aient leur part en leur accordant un certain montant. Or, mon instinct me pousserait à faire le contraire pour les proportions. J'ai l'impression que s'il doit y avoir des compressions budgétaires, le gouvernement ne peut pas faire grand-chose pour



[Text]

and I read your answer in which you say you would really try to get the 10s—is that the portion of 10 is way to low. This is one of the few cases, for example, in fisheries research or biology research, where you can use government funds as a positive tool in regional development, in a way that is not merely throwing money at losing propositions but in a way that is natural, because of the nature of the universities and other research facilities in the Atlantic and, indeed, on the prairies.

**Mr. Winegard:** We believe that facilities exist in every part of the country on which we can build. It may be that the very large contracts will have to go to the “Spars” of this world, but we are certainly mindful of the infrastructure, and where we have it we will use it.

**Senator Marshall:** Mr. Minister, you indicated to Senator Haidasz that the body to let contracts would be the agency. Later you indicated that there would be a 19-member advisory board to advise you. There may be conflicts between the decisions of the agency and the advice given to you by the advisory board. Who will settle those conflicts?

**Mr. Winegard:** The agency will let the contracts. The advisory board will provide the minister with advice on policy. You cannot have the advisory board providing the minister with the advice about who should get contracts because some of them will be from the space industry, which will put them in a conflict of interest. It is up to the chairman of the advisory board to ensure that that kind of conflict of interest issue does not arise.

**Senator Marshall:** In my 22 years here I have learned that something will come along to contradict what you have just said. I have no objection to what you have said, but over the years I have seen ministers trying to get out of trouble by saying, “Well, I don’t have any authority over them because there is an arm’s-length provision”. What happens if there is a conflict? Say the agency decides that a contract should go to Montreal and Manitoba hollers, as they have done before.

**Senator Spivak:** Justifiably.

**Senator Marshall:** Who will make the decision?

**Mr. Winegard:** Unlike NRC, the space agency is not really an arm’s-length agency of government. It is part of government. So if I mislead you on that point, I am sorry. The fact is that the agency will be letting its own contracts.

**Senator Marshall:** But you are the boss.

**Mr. Winegard:** Yes. However, coming back to what Senator Kirby said, I suppose if I found the agency pouring everything into Ontario I would have the responsibility to say to it, “What in heaven’s name are you doing?” You are not following the general government policy that we gave to you. Then I would obviously want to meet with the president and vice-presidents of the agency.

[Traduction]

générer de l’activité économique dans les régions éloignées du pays. Ce qui m’embête à propos de cette répartition 35, 35, 10, 10, 10—et j’ai lu votre réponse dans laquelle vous dites que vous essaieriez vraiment d’accorder les 10 p. 100—c’est que cette proportion de 10 p. 100 est bien trop basse. On a là l’un des rares cas, par exemple dans le domaine de la recherche sur les pêcheries ou de la recherche biologique, où l’on peut efficacement utiliser les fonds publics pour les fins du développement régional non pas en subventionnant des activités vouées à l’échec, mais en misant sur les atouts naturels des régions qui se reflètent dans les universités et les autres installations de recherche de l’Atlantique et des Prairies aussi.

**M. Winegard:** D’après nous, toutes les régions du pays possèdent des installations dont on peut exploiter le potentiel. Il est fort possible que l’on soit forcé d’attribuer les gros contrats aux “Spar” de ce monde, mais nous sommes à coup sûr très conscients des ressources existantes, et nous allons les exploiter.

**Le sénateur Marshall:** Monsieur le ministre, vous avez dit au sénateur Haidasz que c’est l’Agence elle-même qui accorderait les contrats. Vous avez dit plus tard qu’un comité consultatif de 19 membres vous conseillerait. En cas de conflit entre les décisions de l’Agence et les conseils qui vous sont donnés par le comité consultatif, qui tranchera?

**M. Winegard:** C’est l’Agence qui accordera les contrats. Le comité consultatif fournira au ministre des conseils en matière de politique. On ne peut pas permettre au comité consultatif de conseiller le ministre sur l’attribution des contrats parce que certains membres du comité viendront de l’industrie spatiale, ce qui les placera en situation de conflit d’intérêts. C’est au président du comité consultatif qu’il incombe de veiller à ce que ce genre de conflit d’intérêts ne surgisse pas.

**Le sénateur Marshall:** Mes 22 ans au Parlement m’ont appris quelque chose qui contredit ce que vous venez de dire. Je n’ai rien à redire à vos propos, mais j’ai déjà vu bien des ministres essayer de se tirer d’affaire en disant: «Je ne peux rien y faire, parce que c’est un organisme indépendant du gouvernement». Qu’arrive-t-il en cas de conflit? Disons par exemple que l’Agence décide d’accorder un contrat à Montréal et que le Manitoba pousse les hauts cris, comme ça s’est déjà vu.

**Le sénateur Spivak:** À juste titre.

**Le sénateur Marshall:** Qui tranchera?

**M. Winegard:** Contrairement au CNR, l’Agence spatiale n’est pas vraiment un organisme indépendant du gouvernement. Elle fait partie du gouvernement. Si je vous ai induit en erreur à ce sujet, je m’en excuse. Le fait est que l’Agence va attribuer ses propres contrats.

**Le sénateur Marshall:** Mais c’est vous le patron.

**M. Winegard:** Oui. Cependant, pour en revenir à ce que le sénateur Kirby a dit, je suppose que si je me rendais compte que l’Agence privilégie toujours l’Ontario, il m’incomberait d’intervenir et de lui rappeler qu’elle doit suivre la politique gouvernementale. Je rencontrerais alors le président et les vice-présidents de l’Agence.

[Text]

**Senator Marshall:** I have five years remaining in the Senate, and I hope that things work out. My next question relates to the advisory boards. I wish I had the answers to all the questions on advisory boards I have put on the order paper so that I could show you the numbers. If the advisory board that is appointed does not include representation from Eastern Canada, I shall put a question on the order paper as soon as the announcement is out. How are these people chosen? I know that they will be chosen on the basis of expertise and on the basis of their political support, but can you assure me that there will be representation on the board from across Canada, so that Atlantic Canada, for example, will get a share of the pie?

**Mr. Winegard:** There is no question there. Again, coming back to the Centres of Excellence program, expertise exists right across this country. The advisory board will draw on that expertise wherever it can find it and some of that expertise will come from Eastern Canada.

**Senator Marshall:** Remember that.

**Mr. Winegard:** I will.

**Senator Spivak:** I want to pursue the question of the letting of contracts, and I am sure that you will understand why when I tell you that I come from Manitoba, where this issue is a very sensitive one. These contracts will be tendered. There is the suggestion that many small companies in Canada do not have the time or money to pursue subcontracts with large aerospace industries directed by government. If there is to be tendering, how will you maintain a balance between tendering and regional economic development? I have another question relating to the actual person who will make the final decision. If there is a dispute between industry and science and technology, the ultimate decision will be made by the minister, is that right?

**Mr. Winegard:** You must remember the government contracting process.

**Senator Spivak:** It is many different things at different times.

**Mr. Winegard:** The Canadian Space Agency will not be letting contracts on its own. It must use the Department of Supply and Services and the government apparatus that is in place to tender and to enter into contracts. So the procedures that apply to the Department of Supply and Services will apply to the Canadian Space Agency, as they do to any other department or agency. DSS will know that one aspect of this government policy is to spread the benefits across the country. So it will be like any other government program. As you know, DSS recently set out new procedures allowing and, in fact, encouraging small businesses to tender to give them an opportunity on a rotating basis.

[Traduction]

**Le sénateur Marshall:** Il me reste cinq ans à servir au Sénat et j'espère que d'ici là les choses se dérouleront comme prévu. Ma question suivante concerne le comité consultatif. Si j'avais les réponses à toutes les questions sur les comités consultatifs que j'ai inscrites au Feuilleton, je pourrais vous montrer des chiffres. Si le comité consultatif constitué ne comprend pas de représentants de l'Est du Canada, j'inscrirai une question à ce sujet au Feuilleton dès que l'annonce sera faite. Comment les membres du comité seront-ils choisis? Je sais qu'ils seront choisis en fonction de leurs compétences et en fonction de considérations politiques, mais pouvez-vous me garantir que toutes les régions du Canada seront représentées au comité, de façon que la région de l'Atlantique, par exemple, ait sa part du gâteau?

**M. Winegard:** Assurément. Comme on l'a dit, le Programme des centres d'excellence a montré qu'il y avait des compétences dans toutes les régions du Canada. Le comité consultatif exploitera ces compétences là où il les trouvera, et certaines viendront de l'Est du Canada.

**Le sénateur Marshall:** J'espère que vous vous en souviendrez.

**M. Winegard:** Comptez sur moi.

**Le sénateur Spivak:** J'ai d'autres questions au sujet de l'attribution des contrats. Vous comprendrez sûrement pourquoi quand je vous aurai dit que je viens du Manitoba, où cette question ne laisse personne indifférent. Les contrats feront l'objet d'appels d'offres. Or, certains affirment que beaucoup de petites sociétés canadiennes n'ont ni le temps ni l'argent nécessaires pour essayer de décrocher des contrats de sous-traitance auprès des grandes industries de l'aérospatiale qui exécutent des travaux pour le compte du gouvernement. Comment arriverez-vous à concilier les règles relatives aux appels d'offres et les impératifs du développement économique régional? J'ai une autre question à poser au sujet de la personne qui prendra la décision définitive. Si un différend oppose l'industrie et le ministère, c'est le ministre qui tranchera, n'est-ce pas?

**M. Winegard:** N'oubliez pas le processus d'attribution des contrats du gouvernement.

**Le sénateur Spivak:** Mais il n'est pas invariablement appliqué de la même manière.

**M. Winegard:** L'Agence spatiale canadienne ne vas pas faire cavalier seul dans l'attribution des contrats. Elle doit passer par le ministère des Approvisionnement et Services et recourir aux mécanismes gouvernementaux en place pour lancer des appels d'offres et conclure des contrats. Par conséquent, les procédures qui s'appliquent au ministère des Approvisionnement et Services s'appliqueront à l'Agence spatiale canadienne comme à n'importe quel autre ministère ou organisme. Or, le MAS est bien au courant du fait que le gouvernement a notamment pour politique d'essayer de répartir les retombées dans l'ensemble du pays. Ce sera donc comme pour n'importe quel autre programme gouvernemental. Comme vous le savez, le MAS a récemment établi de nouvelles procédures qui permettent aux petites entreprises de présenter des soumissions, et



[Text]

**Senator Spivak:** We all know the fierce lobbying that goes on whenever contracts are to be let. I thought there might be some new procedure that you were going to implement here which would strike a balance between the tendering process and the need to allocate by regions.

You mentioned a figure of \$2 billion over 10 years. That, of course, is not the total budget in the aerospace industry in Canada. How does that compare to the United States on a relative basis? What percentage of resources will be spent on the two major goals—the need to develop space technology and the objective of transferring space technology to Canadian industry for commercial exploitation? How much will be devoted to each function or objective?

**Mr. Winegard:** Let me try to break it down. The president tells me that, as a percentage, we are probably at about 5 per cent of the American program.

**Senator Spivak:** Would I be correct then that it is about half of the relative population?

**Mr. Winegard:** Yes.

**Senator Spivak:** So, in real terms, we do not compare very favourably.

**Mr. Winegard:** That is correct. The Soviet Union and the United States are pretty big in this business.

In terms of moving it out into Canadian industry, it will be dealt with like the Radarsat Project. It will be controlled by the agency but the industry will actually do the project work for Radarsat. The same situation will apply to the Space Station. Again, if I am wrong, I hope my colleagues will correct me. We will do the coordinating function and some of the critical design functions. Industry will be the ones who will come in, pick up and do the building. Unless I am mistaken, they will also be in on the final design of the units as we move towards our mobile servicing stations. Industry is very much involved in this whole matter.

**Senator Spivak:** All kinds of voices are being raised across the country suggesting that we are not spending enough money in research and technology. As tensions ease in the world, do you envision some defence dollars coming your way? There does seem to be a winding down of the need for spending in defence.

**Mr. Winegard:** I am not on the Expenditure Review Committee of cabinet.

**Senator Spivak:** What are you going to lobby for?

**Mr. Winegard:** My job is to tell that committee what dollars I think we require to do this job, and that is what we are going to do.

**Senator Spivak:** Do you see this as part of the move to increase spending on research and technology in this country?

[Traduction]

en fait les encourage à le faire, pour qu'elles aient à tour de rôle la chance d'obtenir des contrats.

**Le sénateur Spivak:** Nous sommes tous au courant du lobbying féroce qui s'exerce dès qu'il y a des contrats à accorder. Je pensais que vous auriez peut-être envisagé d'appliquer une nouvelle procédure permettant de trouver un compromis entre les impératifs de la procédure d'appel d'offres et ceux du développement régional.

Vous avez parlé de 2 milliards de dollars sur dix ans. Bien sûr, cela ne représente pas le budget total de l'industrie spatiale du Canada. Qu'est-ce que cela représente, toutes proportions gardées, par rapport aux États-Unis? Quel pourcentage des ressources sera consacré aux deux principaux objectifs—l'élaboration de techniques spatiales et le transfert des techniques spatiales à l'industrie canadienne pour leur exploitation commerciale? Quelles sommes seront consacrées à chaque fonction?

**M. Winegard:** Je vais essayer de vous indiquer la répartition. Le président me dit que, en pourcentage, notre programme représente environ 5 p. 100 du programme américain.

**Le sénateur Spivak:** Je ne me trompe pas en disant que, toutes proportions gardées sur le plan de la population, cela représente environ la moitié?

**M. Winegard:** Oui.

**Le sénateur Spivak:** Donc, en termes réels, nous ne pesons pas bien lourd.

**M. Winegard:** C'est exact. L'Union soviétique et les États-Unis sont très forts dans ce domaine.

Pour ce qui est du transfert des techniques à l'industrie canadienne, cela se passera comme dans le cas du projet Radarsat. L'Agence assurera le contrôle, mais c'est l'industrie qui exécutera les travaux pour le compte de Radarsat. La même chose s'appliquera à la station spatiale. Si je me trompe, j'espère que mes collègues me corrigeront. Nous nous chargeons de la fonction de coordination et de certaines des fonctions critiques de conceptions. Une fois la conception finalisée, l'industrie prendra la relève et se chargera de la construction. À moins que je ne me trompe, elle participera aussi à la conception finale des unités du système d'entretien mobile. L'industrie a une très grande participation.

**Le sénateur Spivak:** Bien des gens de toutes les régions affirment que nous ne consacrons pas suffisamment d'argent à la recherche et à la technologie. Comme les tensions se relâchent dans le monde, anticipez-vous qu'une partie des budgets de défense sera canalisée chez vous? On a vraiment l'impression que la nécessité des dépenses de défense s'atténue.

**M. Winegard:** Je ne suis pas membre du Comité d'examen des dépenses du Cabinet.

**Le sénateur Spivak:** Qu'allez-vous réclamer?

**M. Winegard:** Mon travail consiste à informer le Comité des sommes dont je pense avoir besoin pour faire ce travail, et c'est ce que nous allons faire.

**Le sénateur Spivak:** D'après vous, cela s'inscrit-il dans la tendance à augmenter les dépenses au chapitre de la recherche et des techniques?

[Text]

**Mr. Winegard:** Yes, very definitely.

**Senator Spivak:** This is something that people see as vital to our economic survival.

**Mr. Winegard:** Yes, this whole package of science and technology is absolutely part of that.

**Senator Thériault:** I apologize for being somewhat late this morning, but coming from New Brunswick I did not want to miss the opportunity to ask you some questions.

The record speaks for itself. After the big fight between Ottawa and Montreal over the location of the headquarters of the agency, for a while the board of directors and the minister responsible for the agency did not have much time to think about the maritimes. As Senator Marshall said, I hope to live long enough to see the words that you have spoken here come through because if they do I will be the first one to praise you and believe that this is a new approach of governments. Please note that I said "governments" which means I was referring not only to the federal government.

Are you now settled in Montreal?

**Mr. Winegard:** Yes.

**Senator Thériault:** Will you settle in St. Hubert?

**Mr. Winegard:** Just last week we announced a national competition for the architect to design the St. Hubert major building.

**Senator Thériault:** Am I correct that you will be located in St. Hubert?

**Mr. Winegard:** Yes.

**Senator Thériault:** Am I also correct that while that is being done you are operating out of temporary headquarters in Montreal?

**Mr. Winegard:** That is correct, yes.

**Senator Thériault:** Are you operating in more or less the same manner you were operating in when you were in Ottawa?

**Mr. Winegard:** We are pulling people together. Until very recently there was no corporate structure for the agency.

**Senator Thériault:** But you have now made it a legal entity.

**Mr. Winegard:** It was not there in any fixed form. We were drawing upon various agencies which made it very difficult. The administration of the agency is coming into being.

**Senator Thériault:** What are the spending plans for the building of the headquarters? What kind of dollars are we looking at?

**Mr. Winegard:** I cannot give you that because I do not have the architect's conception of what the building should be.

**Senator Thériault:** Surely the president can give us an idea. For example, are we talking about \$1 million or \$10 million?

**Mr. Winegard:** We are not going to build a warehouse in St. Hubert. We are looking to build an institution which will signify that this is the headquarters of the Canadian Space Agency. I cannot tell you today whether that is going to cost \$50 million or \$80 million because I do not know what the

[Traduction]

**M. Winegard:** Assurément.

**Le sénateur Spivak:** Les gens considèrent que cela est aussi important que notre survie économique.

**M. Winegard:** Oui, tout ce programme de sciences et de technologie s'inscrit dans ce courant.

**Le sénateur Thériault:** Je m'excuse de mon retard ce matin, mais comme je viens du Nouveau-Brunswick, je ne voulais pas rater la chance de vous poser quelques questions.

Les faits parlent d'eux-mêmes. Après la grosse bataille entre Ottawa et Montréal au sujet de l'emplacement du siège de l'Agence, le conseil d'administration et le ministre responsable de l'Agence n'ont pas eu beaucoup de temps pour penser aux Maritimes. Comme le sénateur Marshall l'a dit, j'espère vivre suffisamment longtemps pour voir vos propos se concrétiser, car je serai alors le premier à vous féliciter et à croire que les gouvernements adoptent effectivement une nouvelle orientation. Notez bien que j'ai bien dit les gouvernements, car je n'entends pas ici simplement le gouvernement fédéral.

Êtes-vous maintenant installés à Montréal?

**M. Winegard:** Oui.

**Le sénateur Thériault:** Allez-vous vous établir à St-Hubert?

**M. Winegard:** Nous venons d'annoncer la semaine dernière le lancement d'un concours national pour le choix de l'architecte qui sera chargé de la conception de l'édifice principal de St-Hubert.

**Le sénateur Thériault:** Vous allez bien vous installer à St-Hubert?

**M. Winegard:** Oui.

**Le sénateur Thériault:** Et dans l'intervalle, vous avez établi un siège temporaire à Montréal?

**M. Winegard:** C'est exact.

**Le sénateur Thériault:** Fonctionnez-vous plus ou moins de la même façon que lorsque vous étiez à Ottawa?

**M. Winegard:** Nous nous organisons. Jusqu'à tout récemment, l'Agence n'avait pas de structure organisationnelle.

**Le sénateur Thériault:** Mais vous en avez fait maintenant une entité juridique.

**M. Winegard:** Elle n'avait pas de forme fixe. Nous faisons appel à diverses agences, ce qui rendait notre travail très difficile. L'administration de l'agence est en train de se faire.

**Le sénateur Thériault:** Quels sont les plans de dépenses en ce qui concerne la construction du siège social? À quel montant peut-on s'attendre?

**M. Winegard:** Je ne peux pas vous donner de réponse précise, étant donné que je n'ai pas les plans de l'architecte.

**Le sénateur Thériault:** Le président en a sûrement une idée. Ainsi, parlons-nous d'un million ou de dix millions de dollars?

**M. Winegard:** Nous n'allons pas construire un entrepôt à St-Hubert. Nous allons construire le siège social de l'Agence spatiale canadienne. Je ne peux pas vous dire aujourd'hui si cela va coûter 50 ou 80 millions de dollars, puisque je n'en connais pas les plans. Au cours de ma carrière, j'ai participé à de nom-



[Text]

drawings will be like. I have been involved in a lot of buildings in my career and I refused to guess what they were going to cost until I knew what the layout would be like and what troubles there might be with respect to ground siting, and so on. I cannot give you a figure.

**Senator Thériault:** I cannot accept that. Are you, as the minister responsible, telling me that the government has decided to set up an institution headquarters laboratory in Montreal and you do not have a figure in your mind? How is Treasury Board to approach this matter?

**Mr. Winegard:** My guess is it will be somewhere between \$50 million and \$80 million, but that is a wild guess.

**Senator Thériault:** That is good enough for me. If it goes to \$100 million then at least you do have some concept.

**Mr. Winegard:** We do not intend to build a warehouse.

**Senator Thériault:** There are all kinds of warehouses. You can build one for \$1 million and you can build one for \$10 million.

**Mr. Winegard:** It is the architect's job to tell us exactly what this building is going to be worth once we have approved all the plans.

**Senator Thériault:** It is a hell of a way to run a railroad or a government.

**Mr. Winegard:** I probably have as much experience about putting buildings up as does anyone around this table. I refuse to accept that kind of comment without response.

One of the troubles I find in government, universities and everywhere else is that people take exactly that kind of an attitude which is to contemplate a building and hope it is going to cost so many dollars. The first thing you have to do is decide what the purpose of the building will be, then what is going to be in the building and how will the building function. That has not yet been decided in any kind of detail that will allow me to give you anything other than the wildest guess in terms of what it is going to cost and, in my opinion, that is irresponsible because I have done enough of that. When I had on a chief executive's hat I insisted that it be done the right way. My experience has been that I have never once been more than 2 per cent out in terms of the original building when the building was finished. That is in contrast to some of the things we have seen happen.

**Senator Thériault:** I should like to tell Mr. Winegard that I, as a minister, had the responsibility for the building of hospitals. When we decided to build a hospital in a given area—and it was not Toronto but the principle is the same—I damn well wanted to know whether the figure was going to be \$100 million or \$300 million. That is all I am asking you. If the Government of Canada decides to set up a space agency in Montreal and put up a building that costs \$80 million or \$100 million, that would be fine. However, if it is \$100 million or \$1 billion, then there is a lot of difference.

[Traduction]

breux projets de construction et j'ai toujours refusé d'estimer leurs coûts avant d'en connaître le plan et les problèmes qui pourraient surgir en matière d'emplacement, etc. Je ne peux pas vous donner de chiffres.

**Le sénateur Thériault:** Je ne puis accepter une telle réponse. Vous êtes le ministre responsable; vous me dites que le gouvernement a décidé de mettre sur pied le siège social d'une institution à Montréal et vous n'avez pas de chiffres à l'esprit? Comment le Conseil du Trésor va-t-il pouvoir décider?

**M. Winegard:** À tout hasard, je suppose qu'il s'agira d'une somme variant de 50 à 80 millions de dollars.

**Le sénateur Thériault:** Cela me semble suffisant. Vous devez bien avoir une idée en tête s'il s'agit de 100 millions de dollars.

**M. Winegard:** Nous n'avons pas l'intention de construire un entrepôt.

**Le sénateur Thériault:** Il y a un entrepôt et entrepôt. Certains valent 1 million, d'autres 10 millions.

**M. Winegard:** C'est à l'architecte de nous indiquer exactement la valeur de ce bâtiment, une fois que nous en aurons approuvé tous les plans.

**Le sénateur Thériault:** Voilà une bien curieuse façon de diriger les affaires.

**M. Winegard:** J'ai probablement autant d'expérience en la matière que n'importe qui autour de cette table. Je ne peux laisser passer ce genre de commentaire.

Je remarque toujours le même problème au sein du gouvernement, des universités et partout ailleurs. Chaque fois que l'on envisage la construction d'un bâtiment, on espère toujours en fixer le prix. Or la première chose à faire consiste à décider de l'utilisation du bâtiment en question, de ce qui va se trouver à l'intérieur et de la façon dont il va fonctionner. Rien n'a encore été décidé avec précision à ce sujet, si bien que je ne peux que supposer à tout hasard le coût du bâtiment en question et cela, à mon avis, est irresponsable. Lorsque j'étais directeur général, je tenais à ce que tout se fasse correctement. Pas une seule fois me suis-je trompé de plus de 2 p. 100 en matière de coûts de construction, contrairement à certaines estimations dont nous avons tous été témoins.

**Le sénateur Thériault:** J'aimerais dire à M. Winegard que lorsque j'étais ministre, j'étais responsable de la construction d'hôpitaux. Lorsque l'on décidait de construire un hôpital dans une région donnée—même si ce n'était pas à Toronto, le principe reste le même—je tenais absolument à savoir si cela allait coûter 100 ou 300 millions de dollars. C'est tout ce que je vous demande. Si le gouvernement du Canada décide de mettre sur pied une agence spatiale à Montréal et de construire un bâtiment qui coûtera 80 ou 100 millions de dollars, tout va bien. Par contre, si ce bâtiment doit revenir à 100 millions, ou 1 milliard de dollars, c'est autre chose.

[Text]

**Mr. Winegard:** I think we are getting off track, Madam Chairman.

**The Chairman:** Could we go on?

**Senator Thériault:** I repeat, Madam Chairman, that I hope that the minister is sincere. Time will tell. I would like to ask him now if there are instructions, because he is the minister responsible to the agency regarding all these contracts. This arises from the perception of the quotes that appeared in the *Globe and Mail*. Why I am so upset about this is because in this very same committee, when we dealt with minister of the other department, it was stated that one of the responsibilities of the Minister for Regional Industrial Expansion, Mr. Andre, was the area of science and technology for the two provinces, and on the outside of that we were left out. It is not the first time. If we get impatient in the Atlantic provinces you have to understand that this did not start today or yesterday. Senator Kirby has pointed out that in this case if the government really wanted to make an effort to spread the Government of Canada's spending, this is an area where it could be done outside of Toronto or Montreal. I wish you well and I hope to stick to your guns.

**Mr. Winegard:** The answer to that question is yes, that is the instruction to the agency.

**Senator Haidasz:** Clause 8 of the bill says:

The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into agreements with the government of any province respecting the carrying out of any program of the Agency.

Does that mean that the provincial governments will have to approve or be told of any of the contracts you are going to sign?

**Mr. Winegard:** I should probably let someone else respond to this, but if you look at Radarsat, for example, we did sign agreements with many of the provinces and they are partners in the whole Radarsat operation. Many of them have put their own money in and therefore they will certainly get some of the contracts for building Radarsat. Because they are all signatories to this, they have all been promised the results from Radarsat, which will obviously benefit every province. However, Radarsat may not be the best example. It is one that comes to mind.

**The Chairman:** If I may interrupt, I understand that you have to leave, Mr. Minister, but that Dr. Kerwin and others will be able to stay on to answer additional questions.

**Mr. Winegard:** Yes.

**The Chairman:** I would like to thank you for coming this morning. Perhaps if there are any questions that can be answered only by you, we can get responses from you or from your office in writing.

**Mr. Winegard:** Yes. There would be no problem with that, Madam Chairman.

**The Chairman:** Did you have any further questions, Senator Haidasz?

[Traduction]

**M. Winegard:** Il me semble que nous faisons fausse route, madame la présidente.

**La présidente:** Pouvons-nous poursuivre?

**Le sénateur Thériault:** Je le répète, madame la présidente, j'espère que le ministre est sincère. Qui vivra verra. J'aimerais lui demander maintenant si des instructions ont été données à propos de tous ces contrats, puisque c'est lui le ministre responsable de l'Agence. Si je pose cette question, c'est à cause de ce que l'on a pu lire dans le *«Globe and Mail»*. Ce qui me dérange le plus, c'est que lorsque notre Comité a accueilli le ministre de l'autre ministère, on nous a dit que le secteur des sciences et de la technologie visant les deux provinces relevait de la compétence de M. André, ministre de l'Expansion industrielle régionale. Pour les autres, rien. Ce n'est pas la première fois que cela arrive. Il est donc facile de comprendre l'impatience des provinces de l'Atlantique. Le sénateur Kirby a fait remarquer que dans le cas qui nous préoccupe, il aurait été facile pour le gouvernement du Canada d'étaler ses dépenses en dehors de Toronto ou Montréal, si tel est vraiment l'objectif qu'il s'est fixé. Je vous souhaite bonne chance.

**M. Winegard:** La réponse à cette question est oui, des instructions ont été données à l'Agence à ce sujet.

**Le sénateur Haidasz:** Je cite l'article 8 du projet de loi:

Le ministre peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, conclure des accords avec le gouvernement d'une province sur l'exécution des programmes de l'Agence.

Cela signifie-t-il que les gouvernements provinciaux devront approuver tout contrat que vous allez signer, ou devront en être informés?

**M. Winegard:** Quelqu'un d'autre pourrait sûrement mieux répondre à cette question que moi. Prenons l'exemple de Radarsat; nous avons conclu des accords avec beaucoup de provinces participant à toute l'opération Radarsat. Un grand nombre d'entre elles ont investi leurs propres capitaux et, par conséquent, obtiendront sûrement certains contrats en raison même de leur participation. Étant donné qu'elles sont toutes signataires, elles ont reçu l'assurance de bénéficier des résultats de Radarsat, dont évidemment chaque province profitera. Radarsat n'est peut-être pas le meilleur exemple, mais c'est celui qui me vient à l'esprit.

**La présidente:** Permettez-moi de vous interrompre, mais je pense que vous devez partir, monsieur le ministre. Par contre, M. Kerwin et d'autres peuvent rester pour répondre à toute autre question.

**M. Winegard:** Oui.

**La présidente:** J'aimerais vous remercier d'être venu ce matin. Si d'autres questions s'adressent uniquement à vous, peut-être pourrions-nous les transmettre à votre bureau pour obtenir une réponse écrite.

**M. Winegard:** Certainement, madame la présidente.

**La présidente:** Aviez-vous d'autres questions, sénateur Haidasz?



[Text]

**Senator Haidasz:** Yes. I have a question with regard to the results of the research for the space agency. Do you foresee any commercial exploitation of the results of your research and research contracts?

**Dr. Kerwin:** Madam Chairman, if the space agency is to succeed, there has to be industrial fallout from these contracts. I have, several times, commenting to industry, told them that any time they get a contract from the space agency to produce an instrument or a technology or a piece of a space station or a satellite they should devote some time to considering how this piece, this technology or this instrument can be adapted or modified for commercial production for the consumer industry and for export, in particular. This is an essential strategy to follow because there are not going to be dozens of space stations or hundreds of Radarsats. These are short-term projects, and yet the benefits of space technology have to go on for generations. This will only happen if the technology is adapted and modified and applied to consumer products.

**Senator Haidasz:** Will that particular space technology industry keep all of the profits from the benefits?

**Dr. Kerwin:** It would be expected that the industry would profit and benefit by these applications.

**Senator Haidasz:** And keep all of the profit? You are not going to get anything back?

**Dr. Kerwin:** Presumably the national tax system will see that a sufficient return is brought to the government. I would like to give an example of such a modification. In space technology it is necessary for astronauts to work in space when they do extra-vehicular activity, and they have to repair things, adjust things, calibrate things and assemble things. For this they need tools. The most useful tools are electric. To bring electric tools, or equivalent, analogous instruments into space is a very difficult procedure. So the American industry developed autonomous tools that are powered by batteries, and this technology has immediately spread to the consumer industry. If you go into any Canadian Tire shop or Sears or Eaton's, you can pick up your battery-operated screwdriver or power drill. This has become a billion-dollar industry and it is a direct application to the consumer industry of a space-developed technology.

**Senator Haidasz:** And the taxpayers of Canada are going to pay for that, too.

**Dr. Kerwin:** In part. The fact that Canadian industry has a contract from the space agency therefore gives it an opportunity and the ambience to carry out its own development and to modify the appliance for consumers. However, normally the industry would also have a certain infrastructure of its own and it would use some of its own resources.

**Senator Haidasz:** Will your agency give loans to these industries that want to commercialize the results of their research?

**Dr. Kerwin:** No. This is not our function.

[Traduction]

**Le sénateur Haidasz:** Oui. J'aimerais poser une question au sujet des résultats de la recherche effectuée pour l'Agence spatiale. Prévoyez-vous une exploitation commerciale des résultats de votre recherche et des contrats de recherche?

**M. Kerwin:** Madame la présidente, il est évident que ces contrats s'accompagneront de retombées industrielles dans la mesure où l'Agence spatiale connaît le succès. J'ai eu l'occasion à plusieurs reprises de discuter avec des représentants de l'industrie. J'ai pu leur dire que chaque fois qu'ils obtiennent un contrat de l'Agence spatiale pour produire un instrument, une technologie ou un élément d'une station spatiale ou d'un satellite, ils devraient penser à la façon dont cet élément, cette technologie ou cet instrument peuvent être adaptés ou modifiés à des fins commerciales pour l'industrie de consommation et pour l'exportation, en particulier. Cette stratégie est essentielle, puisque nous n'allons pas avoir des douzaines de stations spatiales ni des centaines de Radarsats. Il s'agit de projets à court terme et pourtant, les avantages des technologies spatiales doivent se faire sentir sur de nombreuses générations. Cela ne peut se faire que si les technologies sont adaptées, modifiées et appliquées aux produits de consommation.

**Le sénateur Haidasz:** L'industrie de la technologie spatiale conservera-t-elle tous les bénéfices?

**M. Kerwin:** On s'attend à ce que l'industrie bénéficie de ces applications.

**Le sénateur Haidasz:** Et qu'elle conserve tous les bénéfices? N'allons-nous rien avoir en retour?

**M. Kerwin:** Je suppose que le régime fiscal national garantira un rendement suffisant au gouvernement. J'aimerais vous donner un exemple d'une telle modification. Dans le domaine de la technologie spatiale, les astronautes doivent effectuer des travaux hors de leur vaisseau, dans l'espace; ils doivent réparer, ajuster, étalonner, assembler. Pour ce faire, ils ont besoin d'outils, dont les plus utiles sont électriques. Or, il est très difficile d'amener des outils électriques ou des instruments du genre dans l'espace. L'industrie américaine a donc conçu des outils autonomes à piles et cette technologie s'est immédiatement étendue à l'industrie de consommation. Tout magasin Canadian Tire, Sears ou Eaton's vend des tournevis ou des perceuses à piles. C'est devenu une industrie de un milliard de dollars et c'est une application directe d'une technologie spatiale à l'industrie de consommation.

**Le sénateur Haidasz:** Les contribuables canadiens vont également payer pour cela.

**M. Kerwin:** En partie. Le fait que l'industrie canadienne ait signé un contrat avec l'Agence spatiale lui donne la possibilité de faire son propre travail et de modifier l'appareil pour servir le consommateur. Habituellement toutefois, l'industrie est dotée d'une certaine infrastructure et utilise ses propres ressources.

**Le sénateur Haidasz:** Votre Agence consentira-t-elle des prêts aux industries qui veulent commercialiser les résultats de leurs recherches?

**M. Kerwin:** Non. Ce n'est pas à nous de le faire.

[Text]

**Senator Haidasz:** Yet in clause 9, it says:

The Minister may, with the concurrence of the Minister of Finance,

(a) make loans to any person with respect to the commercial exploitation of space science and technology;

**Dr. Kerwin:** This is a responsibility of the minister, but the agency, in its contracts, contracts for services or for technology or instruments, and normally, the return to the industry would enable it to pursue some of its own development, together with its own resources.

**Senator Haidasz:** And your agency will not have any right to any patent or trademarks or any other rights to the benefits that the industry will obviously get due to your generosity or to the generosity of taxpayers?

**Dr. Kerwin:** Normally the rights for the patents or licensing resulting from industrial completion of government contracts will reside with the industry. However, the agency will also have modest laboratories of its own and will develop technology on its own, and in these cases patent rights reside in the Crown.

**Senator Haidasz:** I am worried about the taxpayer being burdened again with such a huge budget and \$2 billion worth of contracts over the next few years. Here we have the poor Minister of Finance—who is broke—trying to cut expenses. I am wondering whether all of this is worth it.

I think this is an outright gift to the industry from our pockets. The industry will benefit. The industry will get contracts. The industry will get loans. Who is paying for all of this? The taxpayer who is already overburdened.

**Dr. Kerwin:** The economic analysis of the space program—and this has been done in several ways—reveals that the economic fallout from these contracts is usually accompanied by leverage of about 3.5. This is also the number that emerges from the European Space Agency. Therefore the expenditure of \$2 billion on the space program by the federal government will result in economic fall out of the order of \$6 billion or \$7 billion. This means industrial development; this means creation of high technology positions; this means all of the secondary contracts and tertiary contracts and services. All of this is included in the economic fall out.

**Senator Haidasz:** In other words, it pays to get into industry and research.

**The Chairman:** Thank you, Senator Haidasz. Senator David.

**Le sénateur David:** Madame le président, j'ai des courtes questions techniques et de traduction à poser à monsieur Kerwin au sujet de ce projet de loi auxquelles je veux attirer l'attention des membres du comité.

Par exemple, au début du projet de loi dans les «définitions», au paragraphe 2., on définit en anglais cinq termes et trois seulement en français. Je ne sais pas si les autres sont insignifiants pour recevoir une telle traduction mais il me semble qu'il y a là une anomalie, au départ.

[Traduction]

**Le sénateur Haidasz:** Pourtant, selon l'article 9:

Le ministre peut, avec l'accord du ministre des Finances:

a) consentir des prêts se rapportant à l'exploitation commerciale de la science et des techniques spatiales;

**M. Kerwin:** Il s'agit d'une responsabilité du ministre. L'Agence se contente de donner des contrats visant les services, les techniques ou les instruments. Normalement, l'industrie devrait pouvoir ensuite procéder à son propre travail avec ses propres ressources.

**Le sénateur Haidasz:** Votre Agence n'aura aucun droit en matière de brevet d'invention ou de marque de commerce et aucun droit aux bénéfices que l'industrie ne manquera pas d'obtenir grâce à votre générosité et à celle des contribuables?

**M. Kerwin:** Normalement, les droits attachés aux brevets ou aux licences découlant de l'exécution de contrats de l'État par l'industrie, sont entre les mains de cette dernière. Il reste que dans ses propres laboratoires, l'Agence mettra au point ses propres techniques; les droits attachés aux brevets seront dans ces cas-là entre les mains de l'État.

**Le sénateur Haidasz:** Je m'inquiète de ce que la charge fiscale du contribuable ne s'alourdisse encore plus en raison de cet énorme budget et des contrats de l'ordre de 2 milliards de dollars qui seront signés au cours des prochaines années. Notre pauvre ministre des Finances n'a plus le sou et essaie de réduire les dépenses. Je me demande si tout cela est bien utile.

A mon avis, les contribuables font un cadeau à l'industrie. C'est elle qui en tirera profit, c'est elle qui obtiendra les contrats et les prêts. Qui en paiera la note? Le contribuable, déjà surchargé.

**M. Kerwin:** D'après l'analyse économique du programme spatial—faite de plusieurs façons—les retombées économiques de ces contrats peuvent habituellement se multiplier par 3,5 environ. C'est également le chiffre de l'Agence spatiale européenne. Par conséquent, les 2 milliards de dollars dépensés par le gouvernement fédéral pour le programme spatial, entraîneront des retombées économiques de l'ordre de 6 ou 7 milliards de dollars. Ce qui veut dire: expansion industrielle, création d'emplois dans le domaine de la technologie de pointe, contrats pour les secteurs secondaires, tertiaires et des services. Tout cela est compris dans les retombées économiques.

**Le sénateur Haidasz:** En d'autres termes, il est rentable de travailler dans les domaines de l'industrie et de la recherche.

**La présidente:** Merci, sénateurs Haidasz et David.

**Senator David:** Madam Chairman, I have some brief technical and translation-related questions about the Bill that I would like to put to Mr. Kerwin and also draw to the attention of the Committee members.

For example, at the start of the Bill, in clause 2 on interpretation, five terms are defined in the English and only three in the French. I don't know if the missing two are too insignificant to require translation *into French*, but it seems to me we have a discrepancy right at the start.



## [Text]

D'autant plus qu'un peu plus loin, ma deuxième observation au point de vue traduction c'est que «Executive Vice-President» est traduit à l'article 13.(1) comme «premier vice-président» alors que dans le programme que vous nous soumettez, je constate que monsieur Laurent Bergeron est le «vice-président exécutif», ce qui correspond d'ailleurs à l'anglais «Executive Vice-President».

D'après moi il y a une différence de compréhension entre «Executive Vice-President» et «premier vice-président», le mot «exécutif» donnant plus de pouvoir que d'être le «premier».

S'il y a un premier vice-président, cela suppose qu'il y en a un deuxième, un troisième et un quatrième.

Je note ici que le docteur Lindberg est «vice-président». Alors je ne comprends plus l'organigramme de l'Agence spatiale.

Également au point de vue traduction, à l'article 10.(1)(a) «to whom the Agency provides any services or facilities; or». En français, l'on traduit «a) à qui l'Agence fournit des services ou prête une installation;».

Le mot «prêter», dans mon esprit, c'est un prêt avec ou sans bail, gratuit ou financé. Alors tout cela exige seulement un mot en anglais «provides»: «fournit des services et des facilités». Je ne comprends pas ces traductions qui, à mon avis, ont des sens différents.

Je voulais simplement attirer votre attention sur cette traduction qui peut prêter à confusion selon que l'interprète la loi dans sa version française ou dans sa version anglaise. C'était l'unique objet de mes commentaires.

**M. Kerwin:** Madame le président, si vous le permettez, le texte a été examiné par les experts en linguistique et les nuances que signale monsieur le sénateur viennent d'une question de style.

Il est de l'avis des experts dans la langue anglaise que les définitions que vous trouvez au début du projet de loi sont nécessaires à la compréhension du texte.

Il est de l'avis des experts dans la langue française que les définitions moins nombreuses que vous trouvez au début du projet de loi sont néanmoins suffisantes pour la compréhension du texte.

Donc c'est une question de l'opinion des experts dans la préparation des documents parlementaires et légaux.

En ce qui concerne l'autre point qui a été soulevé celui des services et des installations, nous pouvons prêter une installation dans le sens que nous permettons à une industrie ou à une université de venir à l'agence avec son personnel et de l'utiliser. C'est dans ce sens que nous la prêtons. Nous ne la déménageons pas, bien sûr.

La phrase anglaise «... provides any services or facilities;» est sensée nous donner exactement la même interprétation.

**Le sénateur David:** Et les «vice-présidents»?

**M. Kerwin:** Nous aurons, aussitôt que l'organigramme final sera approuvé (j'en suis très certain), plusieurs vice-présidents dans l'Agence. Le «vice-président exécutif» ou le «premier vice-

## [Traduction]

Especially since further along we come to my second observation about the translation, and that's the French for "Executive Vice-President", in clause 13(1), which is given as "premier vice-président". Now in the material you submitted to us, I see that Mr. Laurent Bergeron is called the "vice-président exécutif", which corresponds in fact to the English "Executive Vice-President".

In my mind there's a difference between "Executive Vice-President" and "premier vice-président". The word "exécutif" conveys greater authority than "premier" does.

If there's a first vice-president there's presumably a second, a third, and a fourth.

I see here that Dr. Lindberg is Vice-President. The Space Agency's organization chart isn't making sense to me.

Also from the translation angle, in clause 10(1). *the English* "to whom the Agency provides any services or facilities" becomes in French "à qui l'Agence fournit des services ou prête une installation".

The verb "prêter" to my mind means to loan, with or without a lease, whether money changes hands or not. All that is covered by the one English word "provides": *why shouldn't the French read* "fournit des services et des facilités"? I don't understand these translations, which to my way of thinking mean different things.

I simply wanted to draw your attention to the translation, which could lead to confusion depending on whether the legislation was being interpreted according to its French or its English version. That was the sole object of my comments.

**Mr. Kerwin:** Madam Chairman, with your permission, the text of the Bill was reviewed by linguistic experts, and the nuances pointed out by Senator David *were found to be* a question of style.

English-language experts felt that the definitions you mention at the start of the Bill were necessary to comprehension of the text.

French-language experts felt that the lesser number of definitions at the start of the Bill were sufficient for comprehension of the text.

So it's a question of expert opinions from experienced parliamentary and legal draftspersons.

With respect to the other point you raised, about services and facilities, we can "prêter" or loan a facility in the sense that we allow an industry or a university to bring its own staff to the Agency and use it. That's the sense in which we are loaning it. We don't move out, or anything like that.

The English phrase "provides any services or facilities" is supposed to convey precisely the same idea.

**Senator David:** And the "vice-présidents"?

**Mr. Kerwin:** As soon as the final organization chart has been approved, the Agency will, I'm very sure, have a number of vice-presidents. The "vice-président exécutif" or "premier

[Text]

président» est un associé personnel avec qui je collabore intimement dans la gestion de l'agence.

Il y aura aussi des vice-présidents qui seront chargés des très grandes lignes d'activités de l'agence. En particulier, il y aura un vice-président aux opérations qui s'occupera de Radarsat, de la station spatiale des astronautes et des choses semblables. Il sera le vice-président aux opérations. Il y aura aussi le vice-président à la science et à la technologie qui s'occupera de la recherche, du développement de la technologie et du transfert de la technologie à l'industrie.

Donc il y aura plusieurs vice-présidents.

**Le sénateur David:** Monsieur Kerwin, est-ce que dans votre esprit «vice-président exécutif» est l'équivalent de «premier vice-président»? Est-ce que c'est un terme couramment employé et dans les agences gouvernementales et dans les corporations?

**M. Kerwin:** Je suis personnellement plus habitué à l'expression «vice-président exécutif». Mais ceux chargés de composer le texte ont jugé que c'était dans le sens du style plus élégant de dire «premier vice-président».

**Le sénateur David:** Je vous remercie.

**The Chairman:** Thank you.

Dr. Kerwin, I would like to ask one or two questions which you may want to refer to the minister, but if you can answer them, I would appreciate it.

First, why was this not structured as a crown corporation?

**Dr. Kerwin:** That is a matter for the cabinet to decide.

**The Chairman:** I wonder if you would be kind enough to convey that question to the minister.

**Dr. Kerwin:** Surely, Madam Chairman, but, as the minister pointed out, there is some confusion in the minds of the public. The space agency, in spite of its name, is a department of government. It is headed by a minister, and the minister in the present case happens to have several departments under his authority. The agency is a full-fledged department, and I am the deputy minister.

**The Chairman:** You know, of course, that the Science Council of Canada's advice back in July of 1967, was that it should be a crown corporation, and the Aerospace Industries Association seems to support that recommendation. That recommendation came from various sources. Had the minister remained, that is one of the questions I would have wanted him to answer.

The second question may fall into the same category. One of our problems with Bill C-3 was the confusion about the organization of that department, and the kind of advice the government will be getting on the crucial matter of science, technology and R&D policy. But this bill, it seems to me, adds additional sources of confusion in some ways. Again perhaps you would like to ask the minister to clarify this.

We now have, in addition to the National Advisory Board on Science and Technology advising the ministers and the

[Traduction]

vice-président" is a personal associate with whom I will be working closely to administer the Agency.

There will also be vice-presidents who will be in charge of broad areas of the Agency's activities. In particular there will be a Vice-President for Operations. He or she will look after Radarsat, the space station and so forth. There will also be a Vice-President for Science and Technology, who will look after research, technology development and technology transfers to industry.

So there'll be a number of vice-presidents.

**Senator David:** Mr. Kerwin, to your way of thinking, is "vice-président exécutif" equivalent to "premier vice-président"? Is it a usual term in both government agencies and corporations?

**Mr. Kerwin:** Personally I'm more used to the expression "vice-président exécutif". But the people who drafted the Bill decided that "premier vice-président" sounded more elegant in French.

**Senator David:** Thank you.

**La présidente:** Merci.

Monsieur Kerwin, j'aimerais poser une ou deux questions que vous voudrez peut-être transmettre au ministre. Je serais heureuse que vous puissiez cependant y répondre.

Tout d'abord, pourquoi l'Agence n'a-t-elle pas été structurée en tant que société d'État?

**M. Kerwin:** C'est au cabinet d'en décider.

**La présidente:** Auriez-vous l'obligeance de transmettre cette question au ministre?

**M. Kerwin:** Certainement, madame la présidente, mais comme le ministre le faisait remarquer, le public n'a pas une idée très claire de ce qu'est l'Agence spatiale. Malgré son appellation, c'est un ministère du gouvernement, dirigé par un ministre dont relèvent plusieurs ministères. L'Agence est un ministère à part entière; j'en suis le sous-ministre.

**La présidente:** Vous savez bien sûr qu'en juillet 1967, le Conseil des Sciences du Canada avait recommandé que l'Agence soit une société d'État; il semble que l'Association des industries aérospatiales appuie cette recommandation, laquelle provenait de diverses sources. Si le ministre était resté parmi nous, j'aurais aimé qu'il réponde à cette question.

La deuxième question tombe peut-être dans la même catégorie. Ce qui nous préoccupait au sujet du projet de loi C-3, c'était la confusion à propos de l'organisation de ce ministère et du genre de conseils qu'il donnera au gouvernement relativement à la question cruciale de la politique à adopter en matière de sciences, de technologie et de R.-D. Il me semble que le projet de loi dont nous sommes saisis ajoute encore à cette confusion. Peut-être aimeriez-vous demander au ministre de nous éclairer à ce sujet.

En plus du Conseil consultatif national des sciences et de la technologie qui conseille les ministres et le premier ministre,



[Text]

Prime Minister, the chief science advisor who I understand will be different in the future from the Deputy Minister of IST, and we have the Deputy Minister of IST, the deputy minister for the space agency, two ministers, the Science Council of Canada, the university community with basic research interests in space and in science generally, the various regional interests, some of the voices which you no doubt hear here, and no doubt in the House of Commons as well, and some very key commercial interests. I would be interested in a response from the minister on why it is thought desirable to have so many competing sources of advice on an area which is crucial to the country but which absorbs less and less of the national budget.

**Dr. Kerwin:** That is true, Madam Chairman. You might also have added the Council of Ministers of Science, the House of Commons Committee on Science and Technology, the Royal Society of Canada, and so on. Canada is one of the countries in the world that has the most diversified and richest source on advice with respect to science and technology.

**The Chairman:** That is very democratically put.

**Dr. Kerwin:** This reflects the nature of our country with its wide geographical distribution and various historical interests. But it is true that we have one of the most complex structures of advice to government on science and technology.

**The Chairman:** Perhaps you can explain to us why it is that agencies such as the European Space Agency, the various government and commercial interests that we deal with in the United States and elsewhere receive a clear message about this crucial aspect of science development in Canada; that is, will they be listening to you, to one of the ministers or to one of these advisory boards? When we meet with the European parliamentarians, they find us to be the most confusing of all countries in the science field.

**Dr. Kerwin:** There is no doubt, Madam Chairman, that we do speak with many voices, and Canada is represented in the international forum by many organizations. Therefore it would take some time for an authoritative voice to emerge. At the moment this voice would be the National Advisory Board on Science and Technology, which, of course, is presided over by the Prime Minister himself. Therefore the point of view from the outside is generally that that voice is more close to government policy than would be that of the Royal Society, for example.

**The Chairman:** Equally what role will the Space Agency play in clarifying the message on space science both to scientists inside Canada and to scientists and commercial interests outside the country?

**Dr. Kerwin:** Hopefully we will have an effective role, Madam Chairman. Certainly the bill encourages us to spread the appreciation of space science and the importance of space technology. We certainly intend to do that. Hopefully we will

[Traduction]

nous avons maintenant le premier conseiller scientifique qui, si je le comprends bien, ne sera plus le sous-ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie (IST); nous avons le sous-ministre d'IST, le sous-ministre de l'Agence spatiale, deux ministres, le Conseil des Sciences du Canada, les universités effectuant de la recherche fondamentale en sciences spatiales et en sciences de façon générale, les régions et leurs intérêts, certaines personnes ici présentes, d'autres, à la Chambre des communes, et certains intérêts commerciaux très importants. J'aimerais que le ministre nous dise pourquoi il apparaît souhaitable d'avoir autant de sources de conseils différentes dans un domaine qui est, certes, d'une importance cruciale pour le Canada, mais qui absorbe une part de moins en moins grande du budget national.

**M. Kerwin:** Vous avez raison, madame la présidente. Vous auriez pu aussi ajouter à votre liste le Conseil des ministres des sciences, le Comité de la science et de la technologie de la Chambre des communes, la Société royale du Canada, et ainsi de suite. Le Canada est l'un des pays du monde qui disposent des sources de conseils les plus diversifiées et les plus riches en matière de sciences et technologie.

**La présidente:** C'est dit de façon très démocratique.

**M. Kerwin:** Cela reflète la nature de notre pays au vaste territoire et aux intérêts historiques variés. Mais il est vrai que nous avons l'une des structures les plus complexes d'organismes consultatifs en sciences et en technologie.

**La présidente:** Vous pourriez peut-être nous expliquer comment les organismes comme l'Agence européenne de l'espace, les divers gouvernements et les sociétés commerciales avec lesquelles nous traitons aux États-Unis et ailleurs arriveront à se faire une idée claire de cet aspect crucial du développement des sciences au Canada. Vont-ils s'en remettre à vous, ou à l'un des ministres, ou à l'un des divers conseils consultatifs? Lorsque nous rencontrons des parlementaires européens, nous nous rendons compte qu'ils trouvent notre pays le plus déroutant de tous dans le domaine des sciences.

**M. Kerwin:** Il ne fait aucun doute, madame la présidente, que nous avons de nombreux porte-parole, et que le Canada est représenté au niveau international par de nombreuses organisations. Par conséquent, il faut du temps pour qu'une voix faisant autorité se dégage. Pour le moment, ce serait le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie, lequel, évidemment, est présidé par le premier ministre lui-même. Les gens de l'extérieur ont généralement l'impression que les décisions de cet organisme sont beaucoup plus proches de la politique gouvernementale que celles de la Société royale, par exemple.

**La présidente:** De même, quel rôle l'Agence spatiale va-t-elle jouer lorsqu'il s'agira de clarifier le message en matière de sciences spatiales, d'une part, pour les scientifiques du Canada et, d'autre part, pour les scientifiques et les sociétés commerciales de l'étranger?

**M. Kerwin:** Nous espérons jouer un rôle efficace en la matière, madame la présidente. Le projet de loi nous encourage à mieux faire connaître les sciences de l'espace de même que l'importance des techniques spatiales. Nous avons l'inten-

[Text]

have the resources to embark on our share of the public awareness program by supporting programs for students in schools and those for the public generally.

**The Chairman:** Regarding contracts, you have let them disbar, and so on. What proportion of the funding that would come from your agency do you expect will be involved in basic, applied or pre-competitive research?

**Dr. Kerwin:** At the moment the agency is spending in the order of 8 per cent on its research programs. These programs themselves are contracted out in large part to universities. It is my personal opinion that this is not a sufficient slice of the budget, and we are hopeful that it will be increased. I believe 15 to 20 per cent would be more realistic to undertake the sort of activity that we are engaged in.

**The Chairman:** Of that 15 to 20 per cent, are you able to estimate the division between basic, pre-competitive and competitive research?

**Dr. Kerwin:** Madam Chairman, this is very difficult because the line that is drawn between them is arbitrary. The research that is done by the universities tends to be basic, and I would say that the bulk of our 8 per cent is used for basic research rather than on the development of technology, which takes place in industry for the most part.

**The Chairman:** Clause 22 refers to the meetings of the advisory board. Again this may be a question you would wish the minister to answer. Most legislation says that such advisory boards shall meet no less than twice a year, or words to that effect. This clause says that that is entirely at the pleasure of the minister. Can you explain that?

**Dr. Kerwin:** Yes. Most of the boards with which you are familiar deal with arm's-length agencies which are responsible for the program. The National Research Council is responsible for its own program. The board responsible for the granting councils is responsible for its program, and, therefore, they have to meet. However, the board in this case is not responsible for the space agency nor its program. We are a department of government for which the minister is responsible. Therefore this board simply advises the minister on the general tenure of this program, but it is not in any way responsible to the board.

**The Chairman:** So if a minister should decide that he or she wants no advice, this advisory board has no power to meet and offer any.

**Dr. Kerwin:** No, it has not. However, as you have pointed out, there are many sources of advice to the minister.

**The Chairman:** The Honourable Harvie Andre, in announcing this agency and the advisory board, said that the board would provide an ongoing appraisal of the Canadian space program and the work of the agency, implying that it has some sort of oversight role. Of course, that will be impossible if it never meets.

[Traduction]

tion de le faire. Nous espérons avoir les ressources nécessaires pour faire notre part en matière de sensibilisation du public en finançant des programmes à l'intention des élèves et du grand public en général.

**La présidente:** En ce qui concerne la question des contrats, quelle proportion des fonds de votre Agence financera d'après vous de la recherche fondamentale, de la recherche appliquée ou de la recherche précompétitive?

**M. Kerwin:** Actuellement, l'Agence consacre environ 8 p. 100 de son budget à ses programmes de recherche, lesquels sont exécutés en majeure partie par des universités. À mon avis, cela ne représente pas une part suffisante de notre budget, et nous espérons l'augmenter. Je crois qu'une proportion de 15 à 20 p. 100 serait plus réaliste.

**La présidente:** Sur ces 15 à 20 p. 100, pouvez-vous nous donner une estimation du poids relatif de la recherche fondamentale, de la recherche précompétitive et de la recherche compétitive?

**M. Kerwin:** Madame la présidente, c'est très difficile à dire parce que les démarcations sont arbitraires. En règle générale, les universités se livrent à de la recherche fondamentale, et je dirais que le gros des 8 p. 100 de notre budget finance de la recherche fondamentale et non l'élaboration de techniques, ce qui a lieu surtout dans l'industrie.

**La présidente:** L'article 22 porte sur les réunions du comité consultatif. C'est peut-être une question à laquelle vous préféreriez aussi que le ministre réponde lui-même. La plupart des lois contiennent des dispositions portant que ces organes consultatifs doivent se réunir au moins deux fois par an. La disposition qui figure dans le projet de loi qui nous occupe porte que le rythme des réunions dépend entièrement du bon vouloir du ministre. Pouvez-vous nous expliquer cela?

**M. Kerwin:** Oui. La plupart des comités et conseils que vous connaissez s'occupent d'organismes indépendants et sont responsables de leur programme. Par exemple, le Conseil national de recherches est responsable de son propre programme. Le comité chargé des conseils subventionnaires est responsable de son propre programme et il doit donc se réunir. Cependant, dans le cas qui nous occupe, le comité consultatif n'a aucune responsabilité à l'égard de l'Agence spatiale ou de son programme. Nous sommes assimilés à un ministère et nous relevons donc du ministre. Par conséquent, le comité consultatif ne fait que conseiller le ministre sur l'orientation générale du programme, mais celui-ci n'est pas tenu de respecter ses avis.

**La présidente:** Donc si un ministre décide qu'il ne veut pas prendre conseil, ce comité consultatif n'est pas habilité à se réunir et à donner des conseils.

**M. Kerwin:** Non. Cependant, comme vous l'avez fait remarquer, le ministre dispose de nombreuses sources de conseils.

**La présidente:** Lorsqu'il a annoncé la création de l'Agence et du comité consultatif, l'honorable Harvie Andre a dit que ce dernier permettrait d'évaluer en permanence le programme spatial canadien et le travail de l'Agence, laissant ainsi sous-entendre qu'il aurait en quelque sorte un rôle de surveillance. Cela sera bien sûr impossible si le comité ne se réunit jamais.



[Text]

**Dr. Kerwin:** This shows you how Minister Andre intends to use the board. Presumably he would convene the board and request it to carry out an ongoing appraisal of the agency's work.

**Le sénateur Thériault:** Madame le président, lorsque la décision fut prise de déménager ou d'aller à Montréal... Il faut faire attention pour ne pas se servir du terme «déménager», peut-être qu'il n'existait pas comme tel mais on a lu dans les journaux que beaucoup de personnes à l'Agence ne voulaient pas déménager d'Ottawa à Montréal.

Où en êtes-vous rendus avec ce problème?

**M. Kerwin:** Madame le président, monsieur le sénateur, c'est un problème très réel rencontré par toute agence ou organisation qui cherche à se déplacer. Cela a été l'expérience au gouvernement fédéral et cela a été l'expérience à l'agence spatiale américaine, la NASA, qui a déjà essayé de déplacer certaines composantes de sa structure du Texas à Washington. C'est extrêmement difficile à le faire. Ce, non pas parce que les gens ne veulent pas aller quelque part mais parce qu'ils ne veulent pas quitter l'endroit où ils ont leurs racines. Il y a la maison, l'appartement, le condominium; il y a l'hypothèque, les problèmes familiaux, l'école, les amis, etc.

Dans le cas de l'Agence spatiale, nous avons une population hautement professionnelle qui, en général a des époux et des épouses également professionnels. Donc, il ne s'agit pas dans ce cas-ci de déplacer deux «jobs» comme disait l'autre mais deux carrières. Par conséquent c'est une opération très difficile.

Je crois que l'Agence spatiale s'en tirera mieux que d'autres à cause de l'intérêt intrinsèque de son programme. Le programme de l'agence comporte des défis intellectuels et des satisfactions personnelles et techniques très considérables.

De fait, depuis les 11 mois que l'agence existe, nous n'avons perdu que 12 des membres de notre personnel. Ceci approche, bien sûr, l'attrition ou la rotation normale, alors que comme vous le dites très bien, on avait prévu que l'agence perdrait tout le monde par le fait que le site de Montréal avait été annoncé. Dans les faits nous n'avons perdu qu'une douzaine de personnes. J'espère que l'attrait du programme fera que l'on déménagera une proportion beaucoup plus élevée de gens que ce que les expériences des autres nous indiqueraient. Bien sûr nous avons un programme que le docteur Lindberg a mis en place pour faciliter le transfert, pour accommoder les familles et résoudre leurs problèmes. Je suis confiant, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Thériault:** Madame le président, loin de moi de m'opposer au projet de loi. Je crois que le gouvernement en avait le droit de le faire et je n'ai pas de problème avec cela. Dans le passé, les gouvernements l'ont fait, ils ont déménagé des agences ailleurs. J'accepte tout ce que vous dites. Ma question était plus simple, si vous le voulez bien.

Je viens de voir qu'une grande compagnie a décidé de déménager de Toronto à Calgary. L'on dit que depuis trois mois, sur un total de 750 employés, qu'à peu près la moitié de ces employés ont pris une décision. Environ la moitié vont déménager et l'autre moitié des gens ne veulent pas déménager.

[Traduction]

**M. Kerwin:** Cela vous montre comment le Ministre Andre entend utiliser le Comité. Il a sans doute l'intention de convoquer le comité et de lui demander d'évaluer en permanence le travail de l'Agence.

**Senator Thériault:** Madam Chairman, when the decision was made to move, or to go to Montreal—the word “move” isn't appropriate, perhaps, since there wasn't really anything at that point to be moved, but in the newspapers one read that many people at the Agency didn't want to leave Ottawa for Montreal.

How are you doing with this problem?

**Mr. Kerwin:** Madam Chairman, Senator, this is a very real problem, encountered by every agency or organization that tries to re-locate. It's the same story with the federal government, it was the same story when the American space agency, NASA, wanted to move some of its components from Texas to Washington. It's extremely difficult to do, not so much because people dislike the destination as because they don't want to leave a place where they have put down roots. They have a house, or an apartment, or a condominium; there's the mortgage, the family problems, the school, the friends, and so on.

In the case of the Space Agency, we have a group of highly-qualified professionals who for the most part have wives or husbands who are also professionals. In such cases you aren't just looking at moving two jobs, but two careers. And that's a very tricky operation.

I think the Space Agency will do better than other organizations because of the intrinsic interest of its program. It's a program with intellectual challenges and the possibility of some very considerable personal satisfaction and technical achievements.

In the eleven months since the Agency came into existence, only 12 of our employees have resigned. That's in the same neighbourhood as we would have lost anyway, by normal attrition and rotation. As you say, there were forecasts that the Agency would lose everybody when the Montreal site was announced. In fact we've lost only a dozen people. I'm hoping that the appeal of the program will mean that we move a far higher proportion of our people than the experience of other organizations would suggest. Of course, we have the program that Dr. Lindberg set up to facilitate transfers, to accommodate families and deal with their problems. I'm confident, Senator.

**Senator Thériault:** Madam Chairman, far be it from me to oppose this Bill: I believe the government had the right to do what it has done, and I have no problems with that. Governments have done it before, moved agencies somewhere else. I agree with everything you say. My question was much simpler, if you like.

Recently I heard that a big company had decided to move from Toronto to Calgary. In a three-month period, out of a total of 750 employees, about half had made up their minds. About half were going to move and the other half didn't want to.

**[Text]**

Chez vous, est-ce que vous vous attendez à 25 p. 100, à 50 p. 100 ou quoi de gens qui ne voudront pas déménager?

**M. Kerwin:** Madame le président, monsieur le sénateur, la question n'a pas encore été posée de façon concrète.

Aussitôt que l'agence sera créée et que le projet de loi sera promulgué, par la suite il restera un certain nombre de mois pour que les employés prennent leur décision. Alors nous n'avons pas une indication très réaliste. Il va falloir attendre...

**Le sénateur Thériault:** Une autre année?

**M. Kerwin:** Six mois, sénateur.

**Le sénateur Thériault:** Je vous remercie.

**The Chairman:** Dr. Kerwin, Mr. Bergeron and Dr. Lindberg, thank you for coming and for all the time you have given us this morning. I think every member of this committee hopes that you have great success with the Space Agency.

**Dr. Kerwin:** Thank you, Madam Chairman. If you will permit me a closing remark, last evening an event took place which I think enables Canadians to realize what they are getting into and what they can be part of. Last night the Voyager II, now far beyond the orbit of Pluto, took a wide-angle picture of the solar system in which the majority of the planets will appear. It is a great emotional and spiritual experience to think that such a thing should be possible, that we should see, thanks to our technology, across hours of signals out to this far-distant satellite, our entire solar system. To think that Canada can not only envisage and admire this but participate in it and contribute to the technology that makes it possible is a great reward.

While we always speak of the industrial fallout and the number of jobs that were created and the profit and the leverage, we are also gaining these esoteric advantages that I believe are sadly underestimated in the country

**The Chairman:** Thank you, Dr. Kerwin.

Honourable senators, the second part of the meeting deals with the budget for the Veterans Affairs Committee and a preliminary draft of our report on health care. May we hold this part of the meeting *in camera* or do we need reporters?

**Senator David:** We don't.

The committee continued *in camera*.

**[Traduction]**

In your case, are you expecting that it will turn out to be 25 per cent who don't want to move, 50 per cent, or what?

**Mr. Kerwin:** Madam Chairman, Senator, the question hasn't yet come down to such a concrete level.

Once the Agency has been established and the Bill has been assented to, employees will have a certain number of months to reach a decision. So at the moment we don't have a very realistic idea. We're going to have to wait...

**Senator Thériault:** Another year?

**Mr. Kerwin:** Six months, Senator.

**Senator Thériault:** Thank you.

**La présidente:** Monsieur Kerwin, monsieur Bergeron et monsieur Lindberg, je vous remercie d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer ce matin. Je suis persuadée que tous les membres du Comité vous souhaitent le plus grand succès.

**M. Kerwin:** Merci, madame la présidente. J'aimerais faire une dernière remarque. Il s'est produit hier soir un événement qui, d'après moi, permet aux Canadiens d'avoir une idée de ce à quoi ils peuvent participer. Hier soir, la sonde spatiale Voyager II, qui est maintenant bien au-delà de l'orbite de Pluton, a pris une photographie à grand angle du système solaire dans laquelle apparaîtront la majorité des planètes. C'est un moment d'une grande intensité émotive et spirituelle lorsqu'on réalise qu'une telle chose est possible, que nous pouvons voir, grâce à notre technologie, grâce à des heures de signaux vers ce distant satellite, la totalité de notre système solaire. Il est extrêmement gratifiant de penser que le Canada peut non seulement admirer ces réalisations de l'extérieur, mais y participer et contribuer à la conception des techniques qui les rendent possibles.

Nous parlons toujours de retombées industrielles, d'emplois, de bénéfices, et ainsi de suite, mais il ne faut pas oublier ces retombées impalpables qui sont d'après moi malheureusement sous-estimées dans notre pays, mais qui pourtant m'apparaissent personnellement très importantes et très réelles.

**La présidente:** Merci, monsieur Kerwin.

Honorable sénateurs, la deuxième partie de la réunion porte sur le budget du Comité des anciens combattants et sur la version préliminaire de notre rapport sur les soins médicaux. Pouvons-nous réunir à huis clos ou avons-nous besoin des sténographes?

**Le sénateur David:** Nous n'en avons pas besoin.

Le Comité poursuit la séance à huis clos.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Space Agency:*

Dr. Larkin Kerwin, President;  
Mr. Laurent Bergeron, Executive Vice-President;  
Dr. Garry Lindberg, Vice-President, Corporate Services and  
Research.

*De l'Agence spatiale canadienne:*

M. Larkin Kerwin, président;  
M. Laurent Bergeron, vice-président exécutif;  
M. Garry Lindberg, vice-président, Services intégrés et  
recherche.

41  
4626  
-351



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Social Affairs,  
Science and  
Technology**

**Affaires sociales,  
des sciences et  
de la technologie**

*Chair:*  
The Honourable LORNA MARSDEN

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MARSDEN

Tuesday, February 20, 1990  
Tuesday, March 6, 1990

Le mardi 20 février 1990  
Le mardi 6 mars 1990

**Issue No. 16**

**Fascicule n° 16**

**Second Proceedings on:**

**Deuxième fascicule concernant:**

Bill C-16, An Act to establish the Canadian  
Space Agency and to provide for other matters  
in relation to space

Projet de loi C-16, Loi portant création de  
l'Agence spatiale canadienne et traitant  
d'autres questions liées à l'espace

**Third Proceedings on:**

**Troisième fascicule concernant:**

The relationship between childhood poverty  
and certain significant and costly social  
problems that manifest themselves in adult  
life and on measures that might better  
alleviate such problems

Le lien qui existe entre la pauvreté de  
l'enfance et certains problèmes sociaux aigus  
et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et  
les mesures susceptibles d'atténuer ces  
problèmes

**INCLUDING:**

**Y COMPRIS:**

Thirteenth Report of the Committee

Le treizième rapport du Comité

**APPEARING:**

**COMPARAÎT:**

The Honourable Alan Redway  
Minister of State (Housing)

L'honorable Alan Redway  
Ministre d'État (Habitation)

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Senator Lorna Marsden, *Chair*  
The Honourable Senator Brenda Robertson, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

Austin	*MacEachen (or Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (or Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to rule 66(4) of the Rules of the Senate:

On February 16, 1990:  
Senator Bonnell replaced Senator Fairbairn.

On February 19, 1990:  
Senator Bolduc replaced Senator Robertson.  
Senator Beaudoin replaced Senator Spivak.

On February 20, 1990:  
Senator Asselin replaced Senator Tremblay.

On February 22, 1990:  
Senator Robertson replaced Senator Bolduc.  
Senator Spivak replaced Senator Beaudoin.  
Senator Tremblay replaced Senator Asselin.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Présidente:* L'honorable sénateur Lorna Marsden  
*Vice-présidente:* L'honorable sénateur Brenda Robertson

Les honorables sénateurs:

Austin	*MacEachen (ou Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement du Sénat:

Le 16 février 1990:  
Le sénateur Bonnell remplace le sénateur Fairbairn.

Le 19 février 1990:  
Le sénateur Bolduc remplace le sénateur Robertson.  
Le sénateur Beaudoin remplace le sénateur Spivak.

Le 20 février 1990:  
Le sénateur Asselin remplace le sénateur Tremblay.

Le 22 février 1990:  
Le sénateur Robertson remplace le sénateur Bolduc.  
Le sénateur Spivak remplace le sénateur Beaudoin.  
Le sénateur Tremblay remplace le sénateur Asselin.

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, December 20, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator David moved, seconded by the Honourable Senator Cogger, that the Bill C-16, An Act to establish the Canadian Space Agency and to provide for other matters in relation to space, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator David moved, seconded by the Honourable Senator Cogger, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 21, 1989:

"The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Turner:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine and report upon the relationship between childhood poverty and certain significant and costly social problems that manifest themselves in adult life and on measures that might better alleviate such problems; and

That the Committee present its report no later than December 31, 1989.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, December 20, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceeded to the consideration of the Tenth Report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology (extension of date of final report re study on child poverty), presented in the Senate on 19th December, 1989.

After debate,

The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Watt, that the Report be adopted.

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur David propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger, que le Projet de loi C-16, Loi portant création de l'Agence spatiale canadienne et traitant d'autres questions liées à l'espace, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur David propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 décembre 1989.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du dixième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (date du rapport final sur l'étude sur la pauvreté de l'enfance reportée), présenté au Sénat le 19 décembre 1989.

Après débat,

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt, que le rapport soit adopté.



The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*ATTEST:*

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 20, 1990  
(27)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met, *in camera*, at 9:38 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Beaudoin, Bolduc, David, Gigantès, Kirby and Marsden. (7)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator of the Committee.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, December 20, 1989 respecting Bill C-16, An Act to establish the Canadian Space Agency and to provide for other matters in relation to space.

*It was agreed*—That the letter dated February 19, 1990, from the Minister of State Science and Technology, the Honourable William C. Winegard, be printed as an appendix to this day's proceedings (*See Appendix "SAST-4"*).

At 10:24 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MARCH 6, 1990  
(28)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met 9:04 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Marsden, Marshall and Robertson. (3)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Hébert. (1)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee. Ms. Joan Vance and Ms. Sandra Harder, Research Officers, Political and Social Affairs Division, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Alan Redway, Minister of State (Housing).

## Witnesses:

## From the Canada Mortgage and Housing Corporation:

Mr. Robert Lajoie, Director, Corporate Relations Office.

## From Carleton University:

Professor Alan Moscovitch, School of Social Work.

## From the Assembly of First Nations:

Mr. Ovide William Mercredi, Regional Chief, Manitoba;  
Ms. Karen Issacs, Policy Analyst.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 20 FÉVRIER 1990  
(27)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 38, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Beaudoin, Bolduc, David, Gigantès, Kirby et Marsden. (7)

*Présente:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 20 décembre 1989 concernant le Projet de loi C-16, Loi portant création de l'Agence spatiale canadienne et traitant d'autres questions liées à l'espace.

*Il est convenu*—Que la lettre du 19 février 1990 du ministre d'État (Sciences et Technologie), l'honorable William C. Winegard, soit annexé au compte rendu d'aujourd'hui (*voir Annexe «ASST-4»*).

A 10 h 24, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 6 MARS 1990  
(28)

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 04, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Marsden, Marshall et Robertson. (3)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Hébert. (1)

*Présentes:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité. M<sup>me</sup> Joan Vance et M<sup>me</sup> Sandra Harder, attachées de recherche, Division des affaires politiques et sociales, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes du Sénat.

*Comparent:* L'honorable Alan Redway, ministre d'État (Logement).

## Témoins:

## De la Société canadienne d'hypothèques et de logement:

M. Robert Lajoie, directeur, Bureau des relations de la Société.

## De l'Université Carleton:

M. Alan Moscovitch, professeur, École de travail social.

## De l'Assemblée des premières Nations:

M. Ovide William Mercredi, chef régional (Manitoba);  
M<sup>me</sup> Karen Issacs, analyste politique.



The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 21, 1989 respecting Child Poverty and Adult Social Problems.

The Minister made a statement, and with Mr. Robert Lajoie, answered questions.

At 10:03 a.m., the sitting was suspended.

At 10:04 a.m., the sitting resumed.

Professor Allan Moscovitch made a statement and answered questions.

At 11:06 a.m., the sitting was suspended.

At 11:12 a.m., the sitting resumed.

Mr. Ovide William Mercredi made a statement and, with Ms. Karen Issacs, answered questions.

At 12:16 p.m., the Committee adjourned until 2:00 p.m. this afternoon.

#### AFTERNOON SITTING (29)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 2:04 p.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Marsden and Robertson. (2)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee. Ms. Joan Vance and Ms. Sandra Harder, Research Officers, Political and Social Affairs Division, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Moncton Headstart Program:*

Ms. Claudette Bradshaw, Executive Director.

*From the Alberta Status of Women Action Committee:*

Ms. Noreen Bell, Project Co-ordinator, Women Against Poverty Campaign.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 21, 1989 respecting Child Poverty and Adult Social Problems.

Ms. Claudette Bradshaw made a statement and answered questions.

At 3:04 p.m., the sitting was suspended.

At 3:12 p.m., the sitting resumed.

Ms. Noreen Bell made a statement and answered questions.

At 4:07 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989 concernant la pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte.

Le Ministre fait une déclaration, puis répond aux questions avec M. Robert Lajoie.

À 10 h 03, la séance est suspendue.

À 10 h 04, la séance reprend.

M. Alan Moscovitch fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 11 h 06, la séance est suspendue.

À 11 h 12, la séance reprend.

M. Ovide William Mercredi fait une déclaration, puis répond aux questions avec M<sup>me</sup> Karen Issacs.

À 12 h 16, le Comité suspend la séance jusqu'à 14 heures.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (29)

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 14 h 04, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Marsden et Robertson. (2)

*Présentes:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité. M<sup>me</sup> Joan Vance et M<sup>me</sup> Sandra Harder, attachées de recherche, Division des affaires politiques et sociales, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du «Moncton Headstart Program»:*

M<sup>me</sup> Claudette Bradshaw, directeur exécutif.

*Du «Alberta Status of Women Action Committee»:*

M<sup>me</sup> Noreen Bell, coordonnateur de projet, Campagne des femmes contre la pauvreté.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989 concernant la pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte.

M<sup>me</sup> Claudette Bradshaw fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 15 h 04, la séance est suspendue.

À 15 h 12, la séance reprend.

M<sup>me</sup> Noreen Bell fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 16 h 07, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Jean Michel Roy

*Clerk of the Committee*

Ins

THE SENATE OF CANADA



LE SÉNAT DU CANADA

TUESDAY, February 20, 1990

Le MARDI 20 février 1990

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

## THIRTEENTH REPORT

## TREIZIÈME RAPPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, June 28, 1989, to examine Veterans Affairs Votes 1, 5, 10, 15 and 20 of the 1989-90 Estimates, respectfully requests that it be empowered to adjourn from place to place within Canada for the purpose of such study.

Votre Comité, autorisé par le Sénat le mercredi 28 juin 1989 à étudier les crédits 1, 5, 10, 15 et 20 des Anciens combattants, contenus dans le Budget des dépenses 1989-1990, demande respectueusement que le Comité puisse se transporter d'un endroit à l'autre au Canada aux fins de son enquête.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*La présidente*

LORNA MARSDEN  
*Chair*



**APPENDIX (A) TO THE REPORT****STANDING SENATE COMMITTEE ON SOCIAL  
AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY****"SPECIAL STUDY ON  
VETERANS AFFAIRS ESTIMATES"****APPLICATION FOR SUPPLEMENTARY BUDGET  
AUTHORIZATION FOR  
THE PERIOD 30 JUNE, 1989 TO 31 MARCH, 1990****ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*,  
Wednesday, June 28, 1989:

"The Honourable Senator Marsden moved,  
seconded by the Honourable Senator Turner:

That Veterans Affairs Votes 1, 5, 10, 15 and 20 of  
the 1989-90 Estimates, which were referred to the  
Standing Senate Committee on National Finance on  
2nd May, 1989, be withdrawn from the said  
Committee and referred to the Standing Senate  
Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was--  
Resolved in the affirmative."

GORDON BARNHART  
*Clerk of the Senate*

**SUMMARY**

Professional and Other Services	\$ 1,500.00
Transportation and Communications	<u>8,000.00</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$9,500.00</b>

The foregoing budget was approved by the  
Committee on the 13th day of February 1990.

The undersigned or an alternate will be in  
attendance on the date that this budget is being  
considered.

Lorna Marsden  
Chair, Standing Senate Committee on  
Social Affairs, Science and Technology

Date: February 13, 1990

Approved by:

Roméo LeBlanc  
Chairman, Standing Committee on Internal  
Economy, Budgets and Administration

Date: February 15, 1990

**ANNEXE (A) AU RAPPORT****COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES  
SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE****«ÉTUDE SPÉCIALE SUR LE BUDGET DES DÉPENSES  
DES ANCIENS COMBATTANTS»****DEMANDE D'AUTORISATION DE  
BUDGET SUPPLÉMENTAIRE POUR  
LA PÉRIODE DU 30 JUIN 1989 AU 31 MARS 1990****ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 28  
juin 1989:

«L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé  
par l'honorable sénateur Turner:

Que les crédits 1, 5, 10, 15 et 20 des Anciens  
combattants, contenus dans le Budget des dépenses  
1989-1990, qui ont été déferés au Comité sénatorial  
permanent des finances nationales le 2 mai 1989,  
soient retirés dudit Comité et déferés au Comité  
sénatorial permanent des affaires sociales, des  
sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*  
GORDON BARNHART

**SOMMAIRE**

Services professionnels et autres	1 500,00\$
Transports et communications	<u>8 000,00</u>
<b>TOTAL</b>	<b>9 500,00\$</b>

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité  
le 13<sup>e</sup> jour du mois de février 1990.

La soussignée ou son remplaçant assistera à la  
séance au cours de laquelle le présent budget sera  
étudié.

La présidente du Comité sénatorial permanent  
des affaires sociales, des sciences et de la technologie  
Lorna Marsden

Date: le 13 février 1990

Approuvé par:

Le président du Comité permanent de la régie  
intérieure, des budgets et de l'administration  
Roméo LeBlanc

Date: le 15 février 1990

**EXPLANATION OF COST ELEMENTS****EXPLICATIONS DES ITEMS BUDGÉTAIRES****Professional and Other Services**

Special consultant (0407)  
(6 days @ \$250/day) **\$1,500.00**

**Services professionnels et autres**

Conseiller(e) spécial(e) (0407)  
(6 jours @ 250\$/jour) **1 500,00**

**Transportation and Communications****Travel Expenses (0201)**

Committee Travel to Charlottetown  
5 Senators  
1 Clerk  
1 Research Officer  
1 Secretary  
1 Messenger  
9 participants

**Transports et communications****Frais de déplacement (0201)**

Le Comité se rend à Charlottetown  
5 sénateurs  
1 greffier de comité  
1 attaché de recherche  
1 secrétaire  
1 messenger  
9 participants

i) Air Transportation  
Ottawa-Charlottetown-Ottawa  
9 persons @ \$516 **\$4,644.00**

i) Transport aérien  
Ottawa-Charlottetown-Ottawa  
pour 9 personnes @ 516\$ **4 644,00\$**

ii) Hotel Accommodation  
2 nights in Charlottetown  
@ \$75. per night × 9 persons **1,350.00**

ii) Hébergement à l'hôtel  
2 nuits à Charlottetown  
à 75\$ par nuit × 9 personnes **1 350,00**

iii) Per diem allowance  
3 days @ \$40. for 9 persons **1,080.00**

iii) Indemnités journalières  
3 jours à 40\$ pour 9 personnes **1 080,00**

iv) Ground Transportation  
2 taxis @ \$20. × 9 persons  
and 30 taxis @ \$10. **660.00**

iv) Transport au sol  
2 taxis à 20\$ × 9 personnes  
et 30 taxis @ 10\$ **660,00**

v) Contingency **266.00 8,000.00**

v) Provisions pour dépenses imprévues **266,00 8 000,00**

**TOTAL \$9,500.00**

**TOTAL 9 500,00**

**FOR INFORMATION PURPOSES ONLY:****À TITRE DE RENSEIGNEMENTS SEULEMENT:**

Budget of the Subcommittee on Veterans  
Affairs (Nielsen Task Force) 1987-1988 : **\$18,599.00**  
Expenditures : **8,026.00**

Budget du Sous-comité des affaires des anciens  
combattants (Groupe de travail Nielsen) 1987-1988 : **18 599,00**  
Dépenses : **8 026,00**

Budget of the Subcommittee on Veterans  
Affairs (Nielsen Task Force + The Kid Who  
Couldn't Miss) 1988-1989 : **40,348.00**  
Expenditures : **20,096.00**

Budget du Sous-comité des affaires des anciens  
combattants (Groupe de travail Nielsen + «The Kid  
Who Couldn't Miss») 1988-1989 : **40 348,00**  
Dépenses : **20 096,00**

Budget of the Subcommittee on Veterans  
Affairs (Veterans Affairs Votes 1, 5, 10, 15  
and 20 of the 1989-90 Estimates)

Budget du Sous-comité des affaires des anciens  
combattants (Crédits 1, 5, 10, 15 et 20 des  
Anciens combattants, contenu dans le  
Budget des dépenses 1989-1990)

Professional and Other Services **\$11,700.00**  
Transportation and Communications **500.00**  
All Other Expenditures **1,000.00**  
Expenditures : **13,200.00**  
**11,500.00**

Services professionnels et autres **11 700,00\$**  
Transports et communications **500,00**  
Autres dépenses **1 000,00**  
Dépenses : **13 200,00**  
**11 500,00**



**APPENDIX (B) TO THE REPORT****ANNEXE (B) AU RAPPORT****THURSDAY, February 15, 1990****Le JEUDI 15 février 1990**

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the supplementary budget presented to it by the Chairman of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology for the proposed expenditures of the said Committee, for Veterans Affairs Votes 1, 5, 10, 15 and 20 of the 1989-90 Estimates, as authorized by the Senate on Wednesday, June 28, 1989. The said supplementary budget is as follows:

Le Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget supplémentaire qui lui a été présenté par le président du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie concernant les dépenses projetées dudit Comité pour les crédits 1, 5, 10, 15 et 20 des Anciens combattants, contenus dans le Budget des dépenses 1989-1990, tel qu'autorisé par le Sénat le mercredi 28 juin 1989. Ledit budget supplémentaire se lit comme suit:

Professional and Other Services	\$ 1,500.00
Transportation and Communications	<u>8,000.00</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 9,500.00</b>

Services professionnels et autres	1 500,00\$
Transports et communications	<u>8 000,00</u>
<b>TOTAL</b>	<b>9 500,00\$</b>

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*Le président*

**ROMÉO LEBLANC**  
*Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 6, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 9 a.m. to continue its study on Child Poverty and Adult Social Problems.

**Senator Lorna Marsden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** This is meeting number 28 of the Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology. We are very happy to have with us this morning the Honourable Alan Redway who is the Minister of State for Housing. He was appointed to this position in 1989, having first been elected to the House of Commons in 1984. Prior to that, Mr. Redway was the Mayor of the Borough of East York from 1977 to 1982. He is accompanied today by Mr. Robert Lajoie, who is the Director of the Corporate Relations Office of Canada Mortgage and Housing Corporation.

Before asking you to begin your statement, Mr. Redway, perhaps you are aware that this is the first meeting of the second stage of this committee's special study on the problem of child poverty in Canada. We spent the first phase of our study, which is reflected in this report, examining the relationship between child poverty and adult social problems. At this point, our main objective is to examine remedies, both for the short term and the longer term, for the problem of child poverty. We think that housing is, of course, a key issue. This turns up in the studies which you know and which have been documented in our research. So we are very anxious to hear what you have to say from the perspective of your ministry and regarding the housing issue more generally in this country.

**The Honourable Alan Redway, Minister of State (Housing):** Thank you very much for your kind and warm welcome. I am very pleased to be here with you this morning, to have an opportunity to make a few remarks and, I suspect, answer a few questions.

In my travels across this country I have obviously seen many children in poverty, just as you all have. I have seen the deplorable conditions under which they and their parents live. I know that to break out of the poverty cycle these children will need decent shelter and a healthy environment in which to live.

Le gouvernement fédéral n'a pas ménagé ses efforts pour combler les besoins en logement des familles à faible revenu, mais il reste encore beaucoup à faire. On estime à près de 400,000 le nombre de familles pauvres avec des enfants qui présentent encore des besoins impérieux de logement, soit parce qu'ils vivent dans des logis trop petits ou inférieurs aux normes exigées, soit parce qu'ils sont trop cher pour le revenu du ménage.

When we formed the government in 1984 we found that the federal housing programs, which had been in place since 1978, were serving a broad range of incomes. Many of the people benefiting from these programs had little or no problem in

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 6 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit ce jour à 9 heures pour poursuivre son examen de la pauvreté dans l'enfance et des problèmes sociaux à l'âge adulte.

**Le sénateur Lorna Marsden** (*présidente*) occupe le fauteuil.

**La présidente:** Cette réunion est la 28<sup>e</sup> du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin l'honorable Alan Redway qui est ministre d'État à l'habitation. Il a été nommé à ce poste en 1989, après avoir été élu pour la première fois à la Chambre des communes en 1984. Auparavant, M. Redway a été maire du Borough de East York de 1977 à 1982. Il est accompagné aujourd'hui de M. Robert Lajoie, directeur du Bureau des relations de la Société à la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Avant de vous inviter à commencer votre exposé, M. Redway, je voudrais vous signaler que cette réunion est la première de la deuxième phase de notre étude spéciale de la pauvreté dans l'enfance au Canada. Nous avons consacré la première phase de notre étude, qui est exposée dans ce rapport, à étudier la relation entre la pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte. Maintenant, notre premier objectif est d'étudier les solutions, à court terme comme à long terme, au problème de la pauvreté chez les enfants. Nous pensions que le logement est bien sûr un élément déterminant. Ceci se retrouve dans les études que vous connaissez et qui sont dans notre travail de recherche. Nous sommes donc impatients d'entendre ce que vous avez à nous dire du point de vue de votre ministère et dans le contexte plus général du problème du logement dans l'ensemble du pays.

**L'honorable Alan Redway, ministre d'État (Habitation):** Je vous remercie de votre chaleureux accueil. Je suis très heureux d'être là ce matin et d'avoir l'occasion de présenter quelques commentaires et aussi, je suppose, de répondre à quelques questions.

Au cours de mes voyages dans le pays, j'ai naturellement vu de nombreux enfants vivant dans la pauvreté, comme vous tous. J'ai vu les conditions déplorables dans lesquelles ils vivaient avec leurs parents. Je sais que pour sortir du cycle de la pauvreté, ces enfants doivent avoir un logement décent et pouvoir vivre dans un cadre de vie sain.

The federal government has spared no effort to meet the housing needs of low-income families, but much remains to be done. An estimated 400,000 poor families with children still have pressing housing needs, either because they live in dwellings that are too small or not up to code, or because they are too expensive relative to household income.

Lorsque nous avons formé le gouvernement en 1984, nous avons constaté que les programmes fédéraux de logement, en place depuis 1978, s'adressaient à une vaste gamme de revenus. De nombreux bénéficiaires de ces programmes n'avaient



*[Text]*

meeting their own shelter needs without subsidies from the taxpayer. So we looked at the number of people in the worst conditions and we made a deliberate choice. We determined that federal subsidies would be directed to those most in need, the people that we are talking about here today, those who are in poverty.

Since we introduced the new set of programs in 1986, 100 per cent of the subsidies in social housing have been directed to the lowest income categories. Our present programs are helping to meet the shelter needs of low income Canadians, including children in poverty, through \$1.7 billion in government subsidies each year. These programs include public housing, non-profit and cooperative housing, a set of programs targeted to natives, and the residential rehabilitation assistance programs. Today, we are maintaining a stock of over 637,000 subsidized dwellings.

Le quart des personnes qui occupent nos 200,000 logements publics sont des enfants de moins de 15 ans. Cela fait plus 115,000 enfants. On estime que notre portefeuille de logements sociaux abritent 340,000 enfants de moins de 15 ans et 190,000 jeunes gens âgés de 15 à 24 ans. Ainsi, les mesures que prend le gouvernement fédéral assurent à plus d'un demi-million de jeunes canadiens un logie décent et un cadre de vie sain.

I want to dispute the notion that these programs are not solving anything. Many of the families previously lived in dilapidated and overcrowded accommodation. They were paying as much as 60 per cent of their income on shelter and could not afford the other necessities of life. Through our social housing programs, the federal government helps low income households by subsidizing their shelter cost to as low as 25 per cent of their income. They obtain housing that is in good condition and is not overcrowded. In social housing projects they enjoy security of tenure and they do not have to live in fear that they may suddenly be thrown out into the street. Surely this is the kind of a start that families with children in need should have in order to better themselves.

While most of our annual expenditures are going to maintain an existing portfolio of assisted housing, we are adding more units each year. Between 1986 and 1989 the federal government has assisted over 200,000 additional households in need through programs to upgrade substandard dwellings, to provide rent geared to income assistance, or to create new social housing units.

In order to reduce the cost of duplication, to focus our resources better, and to encourage more provincial involvement in housing, we entered into new agreements with the provinces and territories in 1986. They have increased the amount of help governments are providing to those in poverty. For example, in 1989 the federal government committed an estimated \$1.572 billion in subsidies over the lifetime of new social hous-

*[Traduction]*

pas ou peu de difficultés à satisfaire à leurs propres besoins en matière de logement sans être subventionnés par le contribuable. Nous avons donc pris les personnes se trouvant dans les conditions les plus difficiles et nous avons fait un choix délibéré. Nous avons décidé que les subventions fédérales iraient aux plus démunis c'est-à-dire ceux dont nous parlons aujourd'hui, qui vivent dans la pauvreté.

Depuis la mise en place du nouvel ensemble de programmes en 1986, la totalité des subventions au logement a été consacré aux tranches de revenu les plus basses. Nos programmes actuels visent à aider les Canadiens à faible revenu, y compris des enfants vivant dans la pauvreté, à résoudre leur problème de logement, grâce à des subventions gouvernementales de 1,7 milliards de dollars chaque année. Ces programmes sont multiples: logements publics, logement en coopérative et à but non lucratif, série de programmes destinés aux autochtones, et programmes d'aide à la remise en état des logements. Aujourd'hui, nous avons un portefeuille de plus de 637 000 logements subventionnés.

One-quarter of the persons occupying our 200,000 public dwellings are children under 15 years of age; in other words, there are more than 115,000 children. We estimate that our social housing portfolio accommodates 340,000 children under 15 and 190,000 young people between the ages of 15 and 24. Consequently, the measures which the federal government is taking are providing decent housing and a healthy place to live for more than 500,000 young Canadians.

Certains prétendent que ces programmes ne résolvent rien; je refuse cette affirmation. Un grand nombre des familles vivaient auparavant dans des logements délabrés et surpeuplés. Elles consacraient parfois jusqu'à 60 p. 100 de leur revenu au logement et n'avaient plus rien pour les autres nécessités de la vie. Grâce à nos programmes de logement social, le gouvernement fédéral aide les ménages à faible revenu en ramenant grâce aux subventions leurs frais de logement à 25 p. 100 de leur revenu. Ils ont ainsi un logement en bon état et qui n'est pas surpeuplé. Dans les ensembles de logements sociaux, ces familles sont sûres de pouvoir conserver leur logement et n'ont pas à vivre dans la peur d'être tout d'un coup jetées à la rue. C'est évidemment un premier point fondamental essentiel pour les familles avec des enfants qui se trouvent dans le besoin et veulent améliorer leur condition sociale.

Quoique la majeure partie de nos dépenses annuelles soient consacrées au maintien du portefeuille existant de logement subventionné, nous ajoutons chaque année de nouvelles unités. De 1986 à 1989, le gouvernement fédéral a aidé plus de 200 000 ménages supplémentaires dans le besoin grâce à des programmes destinés à remettre en état des logements inacceptables, à offrir des loyers correspondant à un soutien du revenu, ou à créer de nouveaux logements sociaux.

Pour diminuer le double emploi, mieux cibler nos ressources et encourager une plus grande participation des provinces dans le domaine du logement, nous avons conclu avec celles-ci et les territoires de nouvelles ententes en 1986. Elles ont permis d'augmenter l'aide gouvernementale aux personnes vivant dans la pauvreté. Par exemple, en 1989, le gouvernement fédéral a engagé des dépenses estimées à 1,572 milliards de dollars en

## [Text]

ing in Ontario, and the province joined in with commitments of some \$932 million.

Single-parent families—and I know you are most concerned with them—led by women represent a significant portion of those in core need, namely, 14.8 per cent of the total in 1988. Our programs have been addressing that problem. Recent surveys show that almost one in every four households in public housing is headed by a single parent, which is almost two and a half times the representation in the general rental population. We are contributing a great deal. Housing represents, obviously, more than just bricks and mortar. We are providing adequate, uncrowded and affordable accommodation, but the challenges remain.

We have just finalized a major evaluation of our public housing stock, which includes an examination of the quality of life of the residents. Although they reported significant improvements in their general living conditions, there were concerns identified in certain projects, most particularly with regard to crime, drugs and security in general.

Quality of life can always be improved, and that is why we will be undertaking consultations based on the public housing evaluation study, and these will involve all provincial partners, the public housing agencies which administer the projects as well as the tenants themselves.

We have already undertaken some pilot projects to identify ways in which we can better serve the people living in public housing. In the Uniack Square Project in Halifax, for example, we undertook to mend both the physical aspects of the development and the social fabric of the community. The residents were concerned for their safety and the safety of their children. The dwellings themselves were upgraded and the outdoor space was redeveloped to provide more defensible space. Tenants were involved throughout the planning of the project; a parent resource centre was established to teach life skills, and a social worker continues to help the residents in the establishment of an anti-drug program.

Employment opportunities were created both within the redevelopment construction contracts and through the encouragement of resident enterprises, such as a laundromat.

A similar project at Regent Court in Regina five years ago has shown some of the long-term benefits of such approaches, as the residents continue to show a pride in their own neighbourhood.

Obviously much more can be done, and our public housing consultations will, hopefully, lead to new opportunities for the residents to become involved in the activities of their own housing projects. Through increased participation they will gain the confidence they need to address other problems which are keeping them trapped in poverty.

Le logement joue un certain rôle dans chacun des problèmes sociaux auxquels nous sommes confrontés au Canada. C'est

## [Traduction]

subventions sur la durée de vie totale des nouveaux logements sociaux en Ontario, et la province a parallèlement engagé quelque 932 millions de dollars.

Les familles monoparentales—et je sais que ce sont elles qui vous préoccupent le plus—représentent une proportion importante—14,8 p. 100 du total en 1988—des personnes vivant dans le dénuement. C'est ce problème que nos programmes visent à résoudre. Des enquêtes récentes montrent qu'il y a presque une famille monoparentale sur quatre dans les logements publics, ce qui correspond à près de deux fois et demi la proportion de ce groupe au sein de la population locataire d'ensemble. Nous faisons beaucoup. Le logement ne s'arrête pas bien sûr aux briques et au mortier. Nous fournissons des logements adéquats, spacieux et à prix modique, mais les problèmes demeurent.

Nous venons de terminer une grande évaluation de notre portefeuille de logements publics, qui comprend un examen de la qualité de vie des résidents. Quoiqu'ils aient fait état d'une amélioration marquée de leurs conditions de vie en général, ils se disaient préoccupés particulièrement par les problèmes de criminalité, de drogues et de sécurité en général dans certains ensembles locatifs.

La qualité de vie peut toujours être améliorée et c'est pourquoi nous allons entamer des consultations basées sur l'étude d'évaluation du logement public, dans lesquelles interviendront tous nos partenaires provinciaux, les organismes publics de logement qui administrent les ensembles locatifs, ainsi que les locataires eux-mêmes.

Nous avons déjà entrepris certains projets pilotes pour voir comment mieux servir les résidents des logements publics. À Halifax, par exemple, dans le Uniack Square Project, nous avons voulu concilier les aspects physiques du développement et le tissu social de la communauté. Les résidents craignaient pour leur sécurité et celle de leurs enfants. Les logements eux-mêmes ont été rendus plus confortables et l'espace extérieur réaménagé pour donner davantage de place. Les locataires ont participé à la planification du projet, et un centre de ressources pour les parents a été établi pour enseigner les connaissances de base de dynamique de la vie et un travailleur social continue à aider les résidents à mettre sur pied un programme anti-drogue.

De nouveaux emplois ont été créés dans le cadre des contrats de construction et de rénovation d'une part et en encourageant les résidents à créer leurs propres entreprises, comme par exemple une laverie automatique.

Un projet semblable entrepris à Regent Court à Regina il y a cinq ans a montré les avantages à long terme de ce genre de formule et les résidents continuent à être fiers de leur quartier.

Bien sûr, il y a encore beaucoup à faire et, grâce à nos consultations publiques sur le logement, les résidents pourront peut-être participer davantage aux activités concernant leur propre groupe de logements. En participant davantage, ils acquerront la confiance dont ils ont besoin pour régler les autres problèmes qui les condamnent à la pauvreté.

Housing plays a certain role in each of the social problems we face in Canada. For that reason, the federal government



*[Text]*

pourquoi le gouvernement fédéral a mis en oeuvre l'Opération Refuge, un programme qui fournit un financement d'immobilisation mobilisation aux abris de secours pour les victimes de violence intra-familiale. Nous voulons que dans toutes les régions du pays, chaque femme et chaque enfant qui doivent abandonner le foyer familial pour échapper à la violence puissent avoir un endroit où se loger en attendant de planifier leur avenir.

With the number of people in need in this country we cannot solve the problem of poverty simply through increased expenditures; we have to be innovative in finding solutions to complex problems which involve many actors. A number of federal initiatives now underway will help to address the general concern over housing affordability, particularly for those at the threshold and managing for themselves in the private market. These include the use of surplus federal lands in demand-driven markets where there is an inadequate supply of land for housing. We have already freed up land for some 7,500 new homes in the Toronto area, a substantial portion of which will be affordable—very substantial, I hope.

In cooperation with the provinces and municipalities we have been establishing joint committees to overcome some of the impediments to affordable housing, and we are sponsoring a program—which I announced last week in Vancouver—that is being undertaken by ourselves, the Federation of Canadian Municipalities, the Canadian Home Builders Association and the Canadian Housing and Renewal Association, to encourage improvements in the area of bylaws and development approval processes.

This committee's report on child poverty and adult and social problems stressed the role of early childhood experiences in determining the physical, psychological and economic well-being of the child as an adult. A child living in poverty is more likely to have emotional problems, more likely to perform poorly in school and more likely to become a delinquent.

De nouvelles idées d'entraide et de participation des résidents à un large éventail d'activités s'imposent. Les retombées contribueront à briser le cycle de dépendance, puisque les personnes assumeront un rôle déterminant dans le contrôle de leur cadre de vie. Il est manifeste que les programmes de logement ne peuvent à eux seuls éliminer la pauvreté et ses conséquences.

We need a concentrated effort by all agencies at all levels of government to resolve the social problems associated with poverty. The supports and services that are needed to eradicate poverty cross every jurisdictional boundary. Business must play its part in creating opportunities which low-income families need to help themselves.

Finally, the community at large must recognize its responsibilities. Individual attitudes must change if there is to be the necessary commitment to see all Canadians share in the benefits and the challenges that our country has to offer.

*[Traduction]*

has implemented Project Haven, a program that provides capital funding to shelters for victims of family violence. We want to enable all women and children in every region of the country who are forced to leave the family home to escape violence to have a place to stay while they plan their future.

Compte tenu du nombre de personnes nécessiteuses dans ce pays, nous ne pouvons pas régler le problème de la pauvreté en nous bornant à augmenter les dépenses; nous devons innover et trouver des solutions à des problèmes complexes qui font intervenir de nombreux acteurs. Le gouvernement fédéral a pris plusieurs initiatives pour tenter de régler le problème du prix du logement, particulièrement pour ceux qui se trouvent juste au niveau du seuil et doivent se débrouiller sur le marché privé. Des terres fédérales excédentaires vont ainsi être utilisées dans des secteurs dominés par la demande compte tenu du manque de terrains à bâtir. Nous avons déjà libéré des terrains pour environ 7 500 nouveaux logements dans la région de Toronto, dont une partie importante, très importante, j'espère, sera à un prix modique.

En coopération avec les provinces et les municipalités, nous avons établi des comités mixtes pour surmonter certaines des difficultés faisant obstacle au logement à prix modéré et nous parrainons un programme—que j'ai annoncé la semaine dernière à Vancouver—qui est organisé par nous, la Fédération canadienne des municipalités, l'Association canadienne des constructeurs d'habitations et l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, pour encourager les améliorations dans le domaine de la réglementation municipale et des procédures d'autorisation des chantiers.

Dans son rapport sur la pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte, le comité insiste sur le rôle déterminant des expériences de l'enfance dans le bien-être physique, psychologique et économique à l'âge adulte. Un enfant vivant dans la pauvreté a plus de chances de souffrir de problèmes émotifs, d'avoir de mauvais résultats scolaires et de devenir délinquant.

What is needed are new ideas for mutual assistance and resident participation in a broad range of activities. The results will help break the cycle of dependence since these people will be able to play a determining role in controlling the circumstances of their own lives. It is clear that housing programs alone cannot eliminate poverty and its consequences.

Il faut un effort concerté de la part de tous les organismes et de tous les paliers de gouvernement pour résoudre les problèmes sociaux associés à la pauvreté. Le soutien et les services nécessaires pour éliminer la pauvreté traversent toutes les frontières de juridiction. L'entreprise privée doit faire sa part en donnant aux familles à faible revenu les occasions dont elles ont besoin pour s'aider elles-mêmes.

Enfin, la société dans son ensemble doit reconnaître ses responsabilités. Les attitudes individuelles doivent changer si l'on veut véritablement que tous les Canadiens partagent les bienfaits et les défis que notre pays a à offrir.

*[Text]*

Obviously, housing is an important element of our efforts to deal with poverty and the role it plays in the type of adult that children will become; but poverty itself is a product of many forces. It results from limited education, unemployment and the breakdown of family units. A whole complex of services is needed if poverty is to be wiped out. We need education, skills training, counselling, social support and opportunities for those in poverty to discover their innate capacity to be active members of the total society. We need expanded opportunities for all Canadians, opportunities that will only be realized through a strong and sound economy, which requires the government to exercise fiscal responsibility. Above all, the cycle of poverty will only be broken when those who suffer from it realize that they have a share in the dynamics of the Canadian community.

We must all play our part in ensuring that today's children have a stake in tomorrow. It must be recognized that decent shelter is a basic necessity, and that for all we have done, and for all we are doing, we must do more.

Je m'engage donc à rechercher, avec tous les intéressés, de meilleures solutions.

Merci, honorables Sénateurs.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Redway. Mr. Lajoie, do you have anything to add?

**Mr. Robert Lajoie, Director, Corporate Relations Office, Canada Mortgage and Housing Corporation:** No, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you. We will open the floor to questions.

**Senator Robertson:** Madam Chairman, I have a few questions on the first round, and then perhaps I will have a chance to come back on the second round.

There is some general information that I would like to have, whether it comes from you, from CMHC, or wherever—

**Mr. Redway:** We will try to do our best to provide it this morning, and if we cannot, we will send it to you.

**Senator Robertson:** You mentioned that you had 340,000 children under the age of 15 in families currently living in your subsidized housing across the country, and that there was another 190,000 beyond that. Has the department collected statistical evidence as to how many more—and let us stay with children under 15 years of age—in Canada are in need of safe housing? I would like to know how many children there are under 15 in families in Canada.

**Mr. Redway:** I am not sure—perhaps Robert can assist me—that we collect data in that fashion. For our purposes we analyze the housing needs of people as opposed to just people in poverty. So we target our analyses on particular housing markets. There are a lot of them and they are very different across the country. We then analyze the situation to see who falls into core need in those markets by household rather than only by children. Perhaps Robert can comment on this, but my

*[Traduction]*

Bien sûr, le logement est un élément important dans notre lutte contre la pauvreté et c'est un facteur déterminant du type d'adultes que les enfants deviendront, mais la pauvreté même est le produit de nombreuses forces. Elle est le fait d'une éducation limitée, du chômage et de l'éclatement de la cellule familiale. Un vaste éventail de services est nécessaire pour éliminer la pauvreté. Pour découvrir leur capacité innée à être des membres actifs de l'ensemble de la société, les personnes vivant dans la pauvreté ont besoin d'éducation, d'un apprentissage des connaissances de base, de services de conseil, d'un soutien social et de possibilités nouvelles. Il nous faut ces possibilités pour tous les Canadiens, et ce ne sera possible qu'avec une économie saine et dynamique qui exige du gouvernement qu'il fasse preuve de responsabilité fiscale. Mais avant tout, le cycle de la pauvreté ne sera rompu que lorsque ceux qui en souffrent se rendront compte qu'ils ont une place à prendre dans la dynamique de la communauté canadienne.

Nous devons tous jouer notre rôle pour que les enfants d'aujourd'hui fassent partie du monde de demain. Il faut reconnaître qu'un logement décent est une nécessité de base et qu'en dépit de tout ce que nous avons fait et que nous faisons, nous devons faire plus.

I therefore promise to seek better solutions together with all those concerned.

Thank you, honourable senators.

**Le président:** Merci, monsieur Redway. Monsieur Lajoie, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Robert Lajoie, directeur, Bureau des relations de la Société, Société canadienne d'hypothèques et de logement:** Non, madame la présidente.

**La présidente:** Merci. Nous allons passer aux questions.

**Le sénateur Robertson:** Madame la présidente, j'ai quelques questions à poser dans le cadre de la première série et j'en poserai d'autres au cours de la deuxième, si c'est possible.

J'aimerais avoir des renseignements généraux et je ne sais si je dois m'adresser à vous ou à la SCHL, ou...

**M. Redway:** Nous allons faire tout notre possible pour vous les donner ce matin, et sinon, nous vous les enverrons.

**Le sénateur Robertson:** Vous avez dit que 340 000 enfants de moins de 15 ans appartenaient à des familles vivant actuellement dans vos logements subventionnés et qu'il y en avait 190 000 autres. Le ministère a-t-il réuni des données pour savoir combien d'enfants encore—et limitons-nous aux enfants de moins de 15 ans—n'ont pas de logement adéquat au Canada? Je voudrais savoir combien il y a d'enfants de moins de 15 ans dans les familles au Canada.

**M. Redway:** Je ne suis pas sûr—et Robert peut peut-être m'aider—que nous recueillions les données sous cette forme. Nous analysons les besoins en matière de logement pour l'ensemble de la population et pas seulement pour les pauvres. Nos analyses visent donc des marchés du logement particuliers. Il y en a beaucoup et ils varient beaucoup selon les régions. Nous examinons ensuite la situation pour voir quels sont les ménages et pas uniquement les enfants qui font partie du groupe le plus démuné. Robert a peut-être des commentai-



[Text]

sense would be that we do not have those kind of statistics other than on the basis of households.

**Senator Robertson:** I understand that you would make your analyses based on households because you cannot count children by themselves.

**Mr. Redway:** Right.

**Senator Robertson:** Is that information available?

**Mr. Lajoie:** We can provide that for you.

**Senator Robertson:** I worked with Statistics Canada a number of years ago when I was involved with a project for senior citizens. At that time there were 334,000 so-called "senior families", senior citizens in Canada not living in subsidized housing or nursing homes or special care homes. They were receiving some support for their housing, and only 334,000 were not receiving assistance. If you could find out how many families across Canada, with children under the age of 15, who need subsidized housing, that would be very helpful.

**Mr. Redway:** Is that the 400,000 figure?

**Mr. Lajoie:** That is the 400,000 figure.

**Mr. Redway:** There are 400,000 households with children.

**Senator Robertson:** With children?

**Mr. Redway:** That is right, who are in the core need group.

**Senator Robertson:** In the core need group. That is most helpful. I know that you work with the provinces and that most of the projects are joint.

**Mr. Redway:** On an average across the country for the annual ongoing subsidies we contribute approximately 68 per cent federally.

**Senator Robertson:** Do you have any national projects where either the province or the federal government does not own the building, but a core family in need might be living there, and you assist by buying down the rent rather than waiting for the buildings to go up?

**Mr. Redway:** Yes. We have a number of different kinds of programs. Some are the public housing concept that I talked about, and some are called non-profit housing, where a social group will get together and build a project; but some are also called rent supplement where we would actually subsidize rents in existing buildings or homes.

**Senator Robertson:** Which are owned by the private sector?

**Mr. Redway:** Which are owned by the private sector, correct.

**Senator Robertson:** Which do you find more economical? How can you make your money go the farthest?

**Mr. Redway:** It depends on the kind of housing market that you are working in. In a housing market in which there is a shortage of supply and the problem is producing more housing for the people who need it, right at the moment, for instance, in the Toronto market, the Vancouver market and to some extent the Victoria-British Columbia market, the only way you

[Traduction]

res à ajouter mais il me semble que nous n'avons ces statistiques que sur la base des ménages.

**Le sénateur Robertson:** Je suppose que vous basez vos analyses sur les ménages parce que l'on ne peut pas compter les enfants indépendamment.

**M. Redway:** C'est juste.

**Le sénateur Robertson:** Ces renseignements sont-ils disponibles?

**M. Lajoie:** Nous pouvons vous les fournir.

**Le sénateur Robertson:** J'ai travaillé à Statistique Canada il y a plusieurs années où je m'occupais d'un projet pour les personnes du troisième âge. À l'époque, il y avait 334 000 familles dites «de l'âge d'or» ne vivant pas dans des logements subventionnés, des maisons de retraite ou des foyers de soins spéciaux. Les autres bénéficiaient d'une aide au logement et 334 000 seulement n'en recevaient aucune. Si vous pouviez savoir combien de familles au Canada avec des enfants de moins de 15 ans ont besoin de logement subventionné, ce serait très utile.

**M. Redway:** Est-ce le chiffre de 400 000?

**M. Lajoie:** C'est bien le chiffre de 400 000.

**M. Redway:** Il y a 400 000 foyers avec enfants.

**Le sénateur Robertson:** Avec enfants?

**M. Redway:** C'est exact, dans le groupe le plus pauvre.

**Le sénateur Robertson:** Dans le groupe le plus pauvre. C'est très utile. Je sais que vous travaillez avec les provinces et que la plupart des projets sont mixtes.

**M. Redway:** Pour les subventions annuelles régulières, la contribution fédérale est d'environ 68 p. 100 en moyenne dans l'ensemble du pays.

**Le sénateur Robertson:** Existe-t-il des programmes nationaux où la province ou le gouvernement fédéral n'est pas propriétaire de l'immeuble mais aide les familles nécessiteuses qui y habitent en payant une partie du loyer plutôt que d'attendre la construction de nouveaux immeubles?

**M. Redway:** Oui. Nous avons plusieurs programmes de types différents. Il y a les logements publics dont j'ai parlé et aussi ce que l'on appelle les logements à but non lucratif, ou un groupe social se constitue et construit un ensemble; mais nous avons également un système de loyers subventionnés dans des maisons ou des immeubles existants.

**Le sénateur Robertson:** Qui appartiennent au secteur privé?

**M. Redway:** Oui, qui appartiennent au secteur privé.

**Le sénateur Robertson:** Quelle formule vous paraît la plus avantageuse? Comment peut-on tirer le parti maximum de l'argent dépensé?

**M. Redway:** Tout dépend du type de marché du logement où l'on travaille. Lorsque l'offre est limitée et qu'il est difficile de trouver de nouveaux logements pour ceux qui en ont besoin, comme par exemple actuellement, à Toronto, à Vancouver, et dans une certaine mesure à Victoria en Colombie-Britannique, la seule solution valable est de construire de nouvelles unités de logement.

[Text]

can help significantly is to build more housing units themselves.

In other areas—and these change from year to year as to which are the hot spot areas in housing—where there is a very substantial vacancy rate in rental accommodation, you will find that it is much better to use the rent supplement approach and actually purchase or assist in existing units that are owned by the private sector. That is not to say that we do not use the rent supplement concept even in hot markets, but they are usually much more effective in markets where there is at least a balanced supply.

For instance, I think of the significant difference in vacancy rates across this country. We can look, as an extreme example, at Lloydminster, Saskatchewan, where there is a 25 per cent vacancy rate in rental accommodation, and contrast that with Toronto or Vancouver, where the vacancy rate is less than 1 per cent.

**The Chairman:** But there are no jobs in Lloydminster.

**Mr. Redway:** Exactly. That is the whole point right there. When you have a hot economy with lots of jobs, that is where people go and that is what creates the housing problem.

**Senator Robertson:** When you subsidize the rent in a private property, do you get the same split on percentages with the province? Do they participate?

**Mr. Redway:** It varies from province to province, but in some projects they participate much less than that 68 per cent. We usually contribute more to most projects, but it does vary from province to province. We can provide you with a breakdown if you are interested in that.

**Senator Robertson:** That would be interesting. In many instances, even, for instance, if you were splitting the rent subsidy 50 per cent, the province could then go back and resubmit for 50 per cent of their 50 per cent of core housing.

**Senator Marshall:** Mr. Minister, you mentioned the residential rehabilitation program. It is my opinion—and I experienced it when it started 15 years ago—that it has been a very successful program in Newfoundland. As a matter of fact, it is one of the best I have ever seen. For some reason, whenever the government produces a good program it often becomes complacent about it. You might correct me and provide me with figures showing how it has progressed over the years.

From the point of view of adult social problems and child poverty, and the fact that in Newfoundland there is more home ownership than anywhere else, I feel that the residential rehabilitation program should be expanded. I have seen villages revolutionized from a slum-like appearance to something decent, and it helps the family and the children. Could you tell me how this program has progressed over the years? Is it still a good program, and is it carried out right across Canada?

**Mr. Redway:** Sometimes I think we are constantly in evaluations and consultations with respect to all of our programs, but we are also in one with respect to our Residential Rehabilitation

[Traduction]

Dans d'autres secteurs—et ceci change d'une année à l'autre car les zones difficiles sur le plan du logement varient—lorsque le taux de vacance est élevé dans les logements locatifs, il vaut nettement mieux utiliser la formule des loyers subventionnés et en fait, acheter ou intervenir dans les unités existantes appartenant au secteur privé. Ceci ne veut pas dire que nous n'utilisons pas cette formule même sur les marchés les plus tendus, mais elle est généralement beaucoup plus efficace là où il y a au moins un équilibre entre l'offre et la demande.

Par exemple, il y a une différence significative dans les taux de vacances selon les régions. À un extrême, je prendrai Lloydminster, en Saskatchewan, où le taux de vacance dans les logements locatifs est de 25 p. 100, et à l'autre extrême, Toronto ou Vancouver, où ce même taux est inférieur à 1 p. 100.

**La présidente:** Mais il n'y a pas d'emplois à Lloydminster.

**M. Redway:** Exactement. Tout est là. Lorsque l'économie est en plein essor et qu'il y a beaucoup d'emplois, les gens affluent et c'est de là que vient le problème du logement.

**Le sénateur Robertson:** Lorsque vous subventionnez les loyers dans les propriétés privées, le partage se fait-il selon les mêmes proportions avec la province? Celle-ci participe-t-elle?

**M. Redway:** Tout dépend des provinces, mais dans certains cas, la participation provinciale est bien inférieure à 68 p. 100. Notre contribution est généralement plus importante dans la plupart des projets, mais il y a des écarts d'une province à l'autre. Nous pouvons vous fournir la ventilation, si vous le désirez.

**Le sénateur Robertson:** Ce serait intéressant. Dans de nombreux cas, même si vous partagez à 50 p. 100 les subventions locatives, la province pourrait encore essayer de récupérer 50 p. 100 des 50 p. 100 qu'elle verse pour le logement de base.

**Le sénateur Marshall:** Monsieur le ministre, vous avez mentionné le programme de remise en état des logements. D'après moi—et j'en ai fait l'expérience lorsqu'il a commencé il y a 15 ans, ce programme a très bien réussi à Terre-Neuve. En fait, c'est l'un des meilleurs que je connaisse. Pour une raison ou une autre, chaque fois que le gouvernement met au point un bon programme, il a tendance à se reposer sur ses lauriers. Vous pouvez me détromper en me donnant des chiffres montrant que le programme a progressé au fil des années.

Du point de vue des problèmes sociaux à l'âge adulte et de la pauvreté dans l'enfance, et compte tenu qu'il y a plus de propriétaires résidentiels à Terre-Neuve que partout ailleurs, je trouve que le programme de remise en état des logements devrait être élargi. J'ai vu des villages qui avaient l'air de bidonvilles changer du tout au tout et devenir tout à fait acceptables, et c'est très positif pour les familles et les enfants. Pouvez-vous me dire si ce programme a progressé au cours des années? Est-ce toujours un bon programme et est-il appliqué dans tout le pays?

**M. Redway:** J'ai parfois l'impression que nous sommes constamment en train d'effectuer des évaluations et des consultations à propos de tous nos programmes, mais nous en faisons



[Text]

Assistance Program, the RRAP program, right at this time. We are hoping to have some submissions to put before cabinet very shortly with respect to improving that program. I agree with you. I think it is a very effective program.

You may be aware that there were two parts to the program. One was home owner RRAP and the other was rental RRAP. In your own province, as you pointed out, with the high percentage of home owners, the home owner RRAP was obviously the one that was most utilized. In the rental RRAP program unfortunately we could not guarantee that it was targeted only to low income people; and, as a result, that program was eliminated in the budget of last year, not the current one. But the home owner program continues, and I think we are going to be recommending some changes to the program, which will allow for improvements and expanded use of the program by people in Newfoundland as well as homeowners across the country.

**Senator Marshall:** Could you provide me with a breakdown of the amount of money directed to the provinces? Are the provinces carrying out the delivery of this program?

**Mr. Redway:** Not in every province, but in most I believe they are.

**Senator Marshall:** Could you provide me with a breakdown of the amounts of money that were directed toward the RRAP program in the last 10 years?

**Mr. Redway:** We will get that information for you.

**Senator Marshall:** Thank you. What about the forgiveness factor? I do not have the figures in front of me, but it seems to me that a single parent or poor family was always afraid of the pay-back. I thought there was a forgiveness factor.

**Mr. Redway:** Yes, of \$5,000, I believe.

**Senator Marshall:** Why would Newfoundland contribute an extra amount even though it was not required?

**Mr. Redway:** I would think that what they had in mind was a topping up of the program. Many provinces top up federal programs with other added features. They do not just say, "There's a federal program" and that's it. Usually they contribute to the federal program, but often they have some other features peculiar to the individual province that they will add on top of the program, and that is the case here.

**Senator Marshall:** Could I have those figures as well as the number of homes that have taken advantage of the program?

**Mr. Redway:** Certainly.

**Senator Marshall:** Would you have figures on the projected need broken down by province? Have you ever asked for that?

**Mr. Redway:** I believe so, yes. I will provide those as well.

**Senator Marshall:** Why is housing so expensive across the country? Is there any requirement for contractors or other

[Traduction]

justement une actuallement au sujet du Programme d'aide à la remise en état des logements, le PAREL. Nous espérons pouvoir très bientôt présenter une soumission au Cabinet en vue d'améliorer ce programme. Je crois que c'est un programme très efficace.

Vous savez peut-être que ce programme comportait deux volets. D'une part, le PAREL destiné aux propriétaires et d'autre part, le programme pour les logements locatifs. Dans votre province, comme vous l'avez souligné, étant donné le fort pourcentage de propriétaires, c'est bien sûr le premier volet qui a été le plus utilisé. Pour ce qui est des logements locatifs, nous n'avons malheureusement pas pu garantir que le programme ne s'adressait qu'aux personnes à faible revenu et, de ce fait, il a été éliminé du budget de l'année dernière, pas de cette année. Mais le programme destiné aux propriétaires se poursuit et nous allons recommander que l'on y apporte certains changements, de façon à permettre aux habitants de Terre-Neuve ainsi qu'à tous les propriétaires du pays de bénéficier d'améliorations et de faire un plus grand usage du programme.

**Le sénateur Marshall:** Pourriez-vous me donner une ventilation des sommes destinées aux provinces? Les provinces se chargent-elles de l'application de ce programme?

**M. Redway:** Pas toutes les provinces, mais la plupart le font.

**Le sénateur Marshall:** Pouvez-vous me donner la ventilation des sommes consacrées au Programme PAREL au cours des 10 dernières années?

**M. Redway:** Nous vous ferons parvenir ces renseignements.

**Le sénateur Marshall:** Je vous remercie. Et les remises de dette? Je n'ai pas les chiffres devant moi, mais il me semble que les familles monoparentales ou les familles pauvres redoutaient toujours le remboursement. Il me semblait qu'il y avait un facteur de remise de dette.

**M. Redway:** Oui, de 5 000 \$, je crois.

**Le sénateur Marshall:** Pourquoi la province de Terre-Neuve verserait-elle une somme supplémentaire même si elle n'y était pas tenue?

**M. Redway:** Je pense qu'il s'agissait d'un complément au programme fédéral. De nombreuses provinces complètent les programmes fédéraux en ajoutant certains éléments. Elles ne se bornent pas à dire: «Voilà un programme fédéral» et c'est tout. Elles participent en général au programme fédéral mais lui ajoutent souvent d'autres éléments propres à la province, comme c'est le cas ici.

**Le sénateur Marshall:** Pourrais-je avoir ces chiffres ainsi que le nombre de résidences ayant bénéficié du programme?

**M. Redway:** Certainement.

**Le sénateur Marshall:** Auriez-vous des chiffres sur les besoins prévus sur une base provinciale? Avez-vous demandé cela?

**M. Redway:** Je crois que oui. Je vous les fournirai également.

**Le sénateur Marshall:** Pourquoi le logement est-il si coûteux dans tout le pays? Les entrepreneurs en bâtiment ou ceux qui

[Text]

people who obtain government funds related to housing projects to provide low cost housing?

**Mr. Redway:** When you are talking about those who get funds from the government to produce housing, I must point out that the only people who get funds from the federal government to produce housing are basically those producing housing for people in the core need, with the exception of the co-op programs, which are not entirely targeted to core need people. Apart from those, all federal housing funds are targeted to core need people, so it is inherent in the entire program that there is an obligation upon them to produce housing for the lowest possible cost. We have a maximum unit price concept that they must comply with or we do not let them build. You must bear in mind, however, that all of that has to relate to a particular housing market.

When you ask why housing is so expensive, the answer is that it almost inevitably relates to land costs, which also relate to the demand for housing and to the question of jobs, as the chairman has pointed out. If you could contrast the markets which are the most extreme in the country, which I think are Toronto and Saskatoon or Regina, I think you will find that the average price of a condominium in Toronto is somewhere around \$250,000 to \$275,000, where in Saskatoon or Regina the average price is more like \$75,000 or \$80,000. There is a dramatic difference between the two markets, again basically because of demand and what that does to land prices.

**Senator Marshall:** I realize those things, Mr. Minister, and I think you are on the right track, but the most important thing is to provide housing for children and single parent families.

**Mr. Redway:** I agree, and I think this committee is very important. I applaud it for its initiative in this respect.

**Le sénateur Hébert:** Je voudrais demander au Ministre tout d'abord, dans quelle mesure le budget de son collègue, M. Wilson, affectera les budgets de la Société canadienne d'hypothèque et de logement.

**Mr. Redway:** The recent budget has brought about a 15 per cent reduction in the overall funds designated for new social housing in this current year and next year. What that means is that the normal budgetary increase that we receive each year in order to take care of inflation and the existing subsidies for housing projects and units that we have right across the country—which is approximately 635,000 units—plus the amount that we receive to produce new units and assist other households in the core need has been altered only with respect to the amount that we get to assist with the new units and people in the core need who are not being looked after now. There has been no reduction in the budget with respect to providing for the existing units. There was no cut in the finances that help to support and subsidize those existing 635,000 households across the country. The number of households that we will be able to assist will be reduced by approximately 6,000. Rather than the 42,000 new households we assisted last year, then we will probably only be able to assist about 36,000 new households this year.

[Traduction]

obtiennent des fonds gouvernementaux pour édifier des logements sont-ils tenus de fournir des logements à coût modéré?

**M. Redway:** Vous parlez des personnes recevant des fonds du gouvernement pour construire des logements, mais je dois signaler que les seuls à recevoir des fonds fédéraux pour des logements sont ceux qui construisent des logements pour les groupes les plus pauvres, à l'exception des programmes en coopérative, qui ne visent pas exclusivement ces groupes. En dehors de cela, tous les fonds fédéraux à l'habitation sont destinés aux personnes dans le besoin, et les constructeurs sont obligés, dans le cadre du programme, de fournir des logements au coût le plus bas possible. Nous utilisons une formule de prix maximum par unité, qu'ils doivent respecter pour être autorisés à construire. Mais il ne faut pas oublier que tout ceci est fonction d'un marché du logement particulier.

Vous demandez pourquoi le logement coûte si cher: c'est parce que ce coût est presque inévitablement fonction du prix des terrains qui est également lié à la demande de logements et à la question de l'emploi, comme l'a signalé le président. Si vous comparez les marchés qui représentent les deux extrêmes au Canada, c'est-à-dire je crois celui de Toronto et celui de Saskatoon ou de Regina, le prix moyen d'un condominium à Toronto se situe aux environs de 250 000 \$ à 275 000 \$ alors qu'à Saskatoon ou à Regina, le prix moyen est plutôt de l'ordre de 75 000 \$ ou 80 000 \$. Il y a une différence gigantesque entre les deux marchés, essentiellement en raison de la demande et de son impact sur le prix des terrains.

**Le sénateur Marshall:** Je comprends tout cela, monsieur le ministre, et je crois que vous êtes sur la bonne voie, mais ce qui compte le plus, c'est de donner des logements aux enfants et aux familles monoparentales.

**M. Redway:** Je suis de cet avis et ce Comité a un rôle très important. Je le félicite d'avoir pris cette initiative.

**Senator Hébert:** I would first like to ask the Minister the extent to which the budget of his colleague, Mr. Wilson, will affect the budgets of the Canada Mortgage and Housing Corporation.

**M. Redway:** Dans le dernier budget, les fonds destinés aux nouveaux logements sociaux pour cette année et l'année prochaine ont été diminués d'environ 15 p. 100. Ceci signifie que l'augmentation budgétaire normale que nous recevons chaque année pour tenir compte de l'inflation et continuer à subventionner les ensembles et les unités de logement que nous avons dans tout le pays—c'est-à-dire environ 635 000 unités—plus le montant que nous recevons pour produire de nouvelles unités et aider d'autres ménages nécessiteux n'a été modifié qu'en ce qui concerne la somme destinée aux nouvelles unités et les personnes du groupe le plus pauvre ne bénéficiant pas d'aide actuellement. Il n'y a pas eu de réduction dans le budget en ce qui touche les unités existantes. Les sommes destinées à aider et à subventionner les 635 000 ménages concernés dans le pays n'ont pas été diminuées. Le nombre de ménages à qui nous pourrions venir en aide sera réduit d'environ 6 000. L'année dernière, nous avons subventionné 42 000 nouveaux ménages et cette année, le chiffre ne sera sans doute que de 36 000.



*[Text]*

**Le sénateur Hébert:** Cette diminution de 15p. 100, est-ce qu'elle s'explique par une diminution des besoins de logements sociaux? Est-ce que la situation s'améliore au point que l'on pourrait justifier moralement une réduction de 15p. 100?

**Mr. Redway:** No, I would not suggest to you for a moment that there is any less need out there. I think that although some of the Statistics Canada figures do show that there has been a drop in the number of people who live in poverty according to the calculation over the past few years, there are certainly a lot of people out there in the core need who still need help and assistance. The problem, of course, has been the deficit, the debt situation in the country, how to get out of it and how to deal with it. Everything has had to play a part and take a share in that process. Although it may not be a tremendous amount of consolation to you or me, I recognize—and I know that many other people in the social service agencies recognize that if the debt load continues to grow, and the amount of money it takes to service that debt continues to grow, that might eliminate all assistance for housing and other social services.

Somehow we have to get that under control. Although it is not something that I relish, or that I like to see, I believe we all recognize that there will be no social support system in housing or anything else if we do not reduce the amount that we are paying to service the debt. That is the long and short of it. That is not a pleasant thought, but it is a fact of life.

**Le sénateur Hébert:** Je comprends très bien que le déficit est une chose sérieuse pour tous les canadiens. Chaque groupe ou chaque canadien à toujours envie que le déficit soit réduit sur le dos de d'autres organisations que la sienne ou dans d'autres domaines que celui qui le préoccupe. Je pense que cela est normal.

Mais le domaine dont on parle est certainement (si on prend la liste de toutes les possibilités de compression des dépenses en vue de réduire le déficit) à la toute fin de la liste. On parle d'enfants, de gens sans voix, donc parmi les plus démunis dans notre société. Pire encore, on parle d'enfants qui ont seulement un parent et qui en plus de cela, sont pauvres.

Vous m'expliquez que cela justifie moralement le gouvernement de réduire sa contribution pour cette catégorie parce qu'il faut réduire le déficit. Je sais bien qu'il faut réduire le déficit. Mais est-ce qu'il faut toucher la catégorie la plus démunie de notre société pour une somme, je ne sais pas ce que cela représente, mais cela ne doit pas être énorme, est-ce que vous considérez que c'est moralement justifiable? Vous êtes un ministre qui de par ses fonctions même est très proche des réalités de la pauvreté dans ce pays qui est le septième plus riche au monde.

**Mr. Redway:** I would like to have as much money as I possibly could to deal with this problem. If I had my way, my budget would be many times greater than it is at the present time. However, I too have to face these realities. As well, I have to face the fact that there are those who believe that the federal government should not have a role in housing. There are those people in our society who advocate that this is a role of provincial governments and that it should be the provincial

*[Traduction]*

**Senator Hébert:** Can this 15 per cent reduction be explained by a decline in the need for social housing. Has the situation improved to the point where a 15 per cent reduction is morally justifiable?

**M. Redway:** Non, il n'est pas question de dire que le besoin va diminuer. Bien que les chiffres de Statistique Canada montrent qu'il y a eu une diminution du nombre de personnes vivant dans la pauvreté d'après les calculs des dernières années, il y a certainement un très grand nombre de personnes nécessiteuses qui ont besoin d'aide et d'assistance. Le problème vient bien sûr du déficit, de notre dette et du fait que nous devons trouver des solutions à ce problème. Tout a dû jouer dans ce processus. Quoique ce ne soit pas d'une grande consolation pour vous ou pour moi, je reconnais—et je sais que c'est vrai aussi pour un grand nombre de personnes dans les organismes de services sociaux—que si le fardeau de la dette continue d'augmenter et que la somme nécessaire au service de cette dette continue également de croître, c'est toute l'aide au logement et les autres services sociaux qui risquent d'être éliminés.

Nous devons réussir à remettre de l'ordre dans cette situation. Quoique l'idée ne me plaise pas, et que je ne le souhaite pas, nous savons tous, il me semble, qu'il ne peut y avoir de mesures d'aide sociale ou d'aide au logement que si nous parvenons à diminuer la somme que nous devons consacrer au service de la dette. Tout se résume à cela. Ce n'est pas une idée plaisante, mais c'est un fait.

**Senator Hébert:** I understand perfectly well that the deficit is a serious thing for all Canadians and that all groups, all Canadians always want to reduce the deficit at the expense of organizations other than their own or in areas other than those that concern them. It seems to me that that's only natural.

But if we look at a list of all the expenditure cuts that can possibly be made to reduce the deficit, the area we are talking about is certainly at the end of that list. We are talking about children, about people with no say in public affairs, in other words about those who are among the most disadvantaged in our society. What is worse, we are talking about children who have only one parent and who are poor as well.

You are telling me that it is morally justifiable to reduce the government's contribution for this class of citizens because the deficit has to be reduced. I know perfectly well we have to reduce the deficit, but do we have to take away from the most disadvantaged class of citizens in our society an amount—I don't know what it represents, but it must be enormous... Do you consider that morally justifiable, you, a minister whose duties put you in very close contact with the realities of poverty in this country, which is the seventh richest in the world?

**M. Redway:** J'aimerais avoir autant d'argent que possible à consacrer à ce problème. Si je pouvais choisir, mon budget serait bien supérieur à ce qu'il est actuellement. Cependant, je dois moi aussi tenir compte de la réalité. Je dois en outre faire face à ceux qui estiment que le gouvernement fédéral ne devrait pas intervenir dans le domaine du logement. Certains membres de notre société considèrent que cela relève des gouvernements provinciaux et que ce sont eux qui devraient se

[Text]

governments who are doing these things, not the federal government.

Recently a poll was taken asking people if they knew who looked after housing in this country. Seventy per cent of Canadians said it was the provincial governments; only 30 per cent of Canadians said it was the federal government. On that basis, it was put to me that the federal government should not be in housing at all, that it should be left to the provinces. I do not agree with that, but those are some of the dynamics in our society and the realities of life that I have to deal with.

My role here should be to ensure that more Canadians realize what our federal tax dollars are doing. In that way, we can perhaps reinforce the federal role and ensure that it is going to be supported and supported, strongly, in the future.

**Le sénateur Hébert:** Cette réduction qui est déjà inscrite dans le budget va affecter directement les êtres humains parmi les plus démunis. Encore une fois, vous la justifiez par le fait que le déficit doit être réduit. D'autre part, dans les prochaines années, c'est-à-dire dans les années où cette réduction causera ses méfaits, que la situation économique qui est de nature à s'améliorer, je crois que vous lisez les mêmes statistiques que moi en ce qui concerne l'augmentation du chômage dans un grand nombre de régions, dans à peu près toutes les régions du pays sauf le sud de l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, est-ce que vous ne croyez pas que le projet de loi C-21 sur l'assurance-chômage, (advenant par hypothèse qu'il devienne loi, c'est une pure hypothèse au moment où on se parle, admettons qu'il devienne un projet de loi) aura des conséquences aggravantes pour les chômeurs vis-à-vis la possibilité de se loger convenablement et de nourrir convenablement leurs enfants.

Est-ce que vous considérez qu'une réduction est raisonnable et justifiable moralement quand tout indique que le nombre de chômeurs va augmenter? Alors que le gouvernement souhaite que les prestations accordées aux chômeurs soient réduites en durée et en montant, est-ce que vous considérez que ça se justifie tout cela?

**Mr. Redway:** We have to be careful, when looking at these forecasts, about what it is going to happen with the economy. It may very well be that there will be doom and gloom. I do not say for a minute that I have any clairvoyance or that I know any better than anyone else about what is going to happen to the economy.

However, a couple of months ago my senior staff forecast that housing starts would be down below 200,000 in Canada this year. Now they are telling me they are going to be over 200,000. I do not know how much faith you can put in the forecast until you see the reality. I would not want to go much farther than that except to say that the part of the bill to which you are referring is to help retrain people and help them adapt to the changing needs of the economy. To that extent it should be helpful in getting people out of poverty. Our goal is not just to maintain an inventory of people in poverty; it is to try to get them out of poverty. It is not only through social housing that we do that; it is through a variety of different programs.

[Traduction]

charger de ce genre de programmes, pas le gouvernement fédéral.

Récemment, on a demandé aux gens dans un sondage s'ils savaient qui s'occupait du logement dans le pays. Soixante-dix pour cent des Canadiens ont répondu que c'étaient les gouvernements provinciaux et seulement 30 p. 100 ont déclaré que c'était le gouvernement fédéral. En fonction de cela, on m'a dit que le gouvernement fédéral ne devrait pas intervenir dans le domaine du logement et devrait laisser ce soin aux provinces. Je ne suis pas d'accord, mais c'est dans ce contexte social et dans cette réalité-là que je dois fonctionner.

Mon rôle ici devrait être de faire comprendre à un plus grand nombre de Canadiens à quoi servent les impôts fédéraux. De cette façon, nous pouvons peut-être renforcer le rôle du gouvernement fédéral et lui garantir un véritable appui pour l'avenir.

**Senator Hébert:** You are justifying this reduction, which is already provided for in the budget and which, once again, will directly affect the most disadvantaged citizens in our society, on the grounds that the deficit must be cut. In addition, do you expect, in the next few years, that is during the years when this reduction will produce its effects, that the economic situation, which is bound to improve—I believe you read the same statistics as I do concerning increased unemployment in a great many regions, in virtually all regions of the country except southern Ontario and New Brunswick . . . Do you believe that Bill C-21 on unemployment insurance, if it is passed into law—and that is purely hypothetical at this point, but let's say it becomes law—don't you see there any serious consequences for unemployed workers as regards the possibility of finding suitable housing and feeding their children in a suitable way?

Do you consider that a reduction is reasonable and morally justifiable when all indicators are that the number of unemployed workers is going to increase and when the government wants to reduce the amount and duration of benefits it pays to unemployed workers? Do you consider all that justifiable?

**M. Redway:** Nous devons être prudents lorsque nous examinons les prévisions concernant l'avenir de notre pays. Il se peut qu'il soit très sombre. Je ne veux pas dire que je peux lire l'avenir ou que je sais mieux que les autres ce qu'il va advenir de notre économie.

Cependant, il y a deux mois, mes collaborateurs prévoyaient que le nombre de mises en chantier au Canada tomberait à moins de 200 000 cette année. On me dit maintenant qu'il sera de plus de 200 000. Je ne sais pas dans quelle mesure on peut faire confiance aux prévisions avant d'observer la réalité. Je ne veux pas m'avancer et je me bornerai à dire que la partie du projet de loi dont vous parlez vise à donner une formation aux gens et à les aider à s'adapter à l'évolution des besoins de l'économie. En ce sens, elle devrait aider les pauvres à sortir de la pauvreté. Notre objectif n'est évidemment pas de maintenir les gens dans la pauvreté; nous voulons essayer de les en faire sortir. Pour cela, il n'y a pas que le logement social mais toute une gamme de programmes différents.



[Text]

**Le sénateur Hébert:** Je n'entrerai pas dans une discussion sur cet argument qui est invoqué pour défendre le projet de loi C-21. Le seul point sur lequel je voulais insister était le fait que si le projet de loi devenait une loi, même en tenant compte du fait qu'il y aurait de la formation qui serait éventuellement donnée, que les chômeurs recevraient des prestations plus difficilement après une attente plus longue et ensuite, qu'ils les recevraient pendant moins longtemps.

Ma question était la suivante: si jamais cette loi-là telle que je vous la décris et qui est absolument conforme aux faits, est-ce que cette loi-là ne compliquerait pas encore le problème du logement et surtout du logement social? Est-ce qu'il n'y aurait pas un plus grand nombre de personnes, de parents qui seraient dans une situation désespérée quand viendrait le temps de se loger et de payer leur loyer.?

**Mr. Redway:** I have to repeat what I said previously. It is speculative to say that that would happen. There is no evidence to indicate absolutely that the things that you say will happen.

**Senator Hébert:** Perhaps my question was not put properly. I am not talking about the fact that we may be in some kind of recession.

**Mr. Redway:** I understand that.

**Senator Hébert:** I am not talking about that. I am just saying that if Bill C-21 becomes law, which is the hypothesis at this point, unemployed people will be unemployed for a longer period of time before they can be helped by UI, and they will receive UI for a shorter period of time. I am asking you if that will not have a direct consequence on the ability of those unemployed people to pay their rent, to have decent lodging and treatment for their children, and so on. This is not a projection, for example, that we will have more or less unemployment. I agree that we do not know that yet. A lot of signs point in that direction, but we are not sure that it will happen within a year. However, if Bill C-21 becomes law we are sure of the consequences that I described to you.

**Mr. Redway:** You may be sure of that.

**Senator Hébert:** The figures indicate that.

**Mr. Redway:** I cannot say that I am sure of it by any means.

To the extent that more people are living in poverty or in the core need, it will have an impact on social housing and the problems that I face in my own ministry. But I do not draw the same conclusions that you do from the bill that you are referring to.

**The Chairman:** Mr. Redway, I wish to ask you about another issue. You and I both live in a city with some real housing ghettos. I live close to two of them.

One of the arguments is that by concentrating low-income people in such areas you can exacerbate the problems for the children in that area, never mind everyone else, by the concentration of police, health and other social services.

Can you tell us what CMHC is doing to deconcentrate low-income households in major cities?

**Mr. Redway:** As I indicated, we had a change of direction in policy as far as the concentration in large public housing

[Traduction]

**Senator Hébert:** I won't go into a discussion on this argument, which is often advanced to defend Bill C-21. The only point I wanted to emphasize was the fact that, if the bill were passed, even if one takes into account the fact that training might possibly be provided, unemployed workers would still find it more difficult to obtain benefits and would have to wait longer for them. They would also receive benefits over a shorter length of time.

My question is this: if ever this bill—as I describe it to you and in a way that is absolutely consistent with the facts—if ever this bill became law, would it not complicate the problem of housing, particularly social housing, even further? Wouldn't it place more people, more parents in a desperate situation as regards finding housing and paying their rent.

**M. Redway:** Je dois répéter ce que j'ai dit tout à l'heure. Il est impossible de prévoir ce qui va se passer. Rien ne prouve que les choses se passeront comme vous le dites.

**Le sénateur Hébert:** Je n'ai peut-être pas bien formulé ma question. Je ne parle pas du fait que nous allons peut-être connaître une récession.

**M. Redway:** J'ai bien compris.

**Le sénateur Hébert:** Je ne parle pas de cela. Je dis simplement que, si le projet de loi C-21 est adopté les chômeurs resteront sans travail pendant plus longtemps avant d'avoir droit aux prestations et ils toucheront les prestations pendant moins longtemps. Je vous demande si cela n'empêchera pas directement les chômeurs de payer leur loyer, de se loger décentement et de faire vivre décentement leurs enfants. Il ne s'agit pas de prédire si le taux de chômage va augmenter ou diminuer. Je reconnais que nous ne le savons pas encore. De nombreux indices pointent dans cette direction, mais nous ne savons pas exactement ce qui se passera d'ici un an. Néanmoins, si le projet de loi C-21 est adopté, nous sommes certains des conséquences que je vous ai décrites.

**M. Redway:** Vous, peut-être.

**Le sénateur Hébert:** Les chiffres l'indiquent.

**M. Redway:** Je n'en suis absolument pas certain.

S'il y a davantage de gens qui vivent dans la pauvreté ou qui ont des besoins impérieux, cela se répercutera sur le logement social et les problèmes que mon ministère doit surmonter. Mais je ne tirerai pas les mêmes conclusions que vous à partir du projet de loi.

**La présidente:** M. Redway, je voudrais vous poser une autre question. Vous et moi vivons dans une ville où il y a de véritables ghettos. J'habite à proximité de l'un d'eux.

Certains estiment qu'en regroupant les économiquement faibles dans ces quartiers, vous pouvez accentuer les difficultés des enfants et des autres résidents à cause de la concentration des services de police ou de santé et des autres services sociaux.

Pourriez-vous nous dire ce que la SCHL fait pour déconcentrer les ménages à faible revenu dans les grandes villes?

**M. Redway:** Comme je l'ai dit, nous avons modifié notre politique en ce qui concerne la concentration des familles à fai-

[Text]

projects is concerned. That change, where we got out of public housing, occurred in 1978.

**The Chairman:** But we still have Regent's Park and St. James Town.

**Mr. Redway:** I am not suggesting that. I am saying that the new social housing projects that are being built are not large public housing projects any more, they are smaller projects that are better able to integrate into the communities in which they are being located. As a result of that—and they are not being concentrated to the extent that we can manage that in any particular area—the “ghettoization” that you are referring to is something which exists. I do not quarrel for a moment that it does not exist, but the change in direction of policy has been such that hopefully it is not occurring any more.

**The Chairman:** I understand that, but are you doing anything to deconcentrate what exists?

**Mr. Redway:** There are two ways of doing that. You can either try to improve the situation within the existing complex or you can tear down the complex and move everyone out. Quite frankly, we have not been able to provide enough alternate accommodation to be able to move everyone out.

You also run into something called the “NIMBY” factor, which I am sure you are well acquainted with. It is the “not in my backyard” factor, in that other communities and neighbourhoods raise strong opposition to having social housing projects located in their communities.

One of the things that we have done with respect to that is the announcement that I made last week in Vancouver called ACT, affordability and choice today, a project in combination with the Federation of Canadian Municipalities, the Canadian Home Builders Association and the Canadian Housing and Renewal Association. One of the aims of the program is to try to get neighbourhoods to accept different kinds of housing and more innovative housing. We are doing that through the cooperation of all these groups and by having some demonstration projects. Through them we hope to sell municipalities on the need for this concept and the fact that it is not quite as frightening as they may think to be able to accept some of these things. That is one initiative that we are taking to try to encourage this non-ghettoization or diffusion of social housing projects throughout various communities and neighbourhoods.

Frankly, at this stage we do not have the funds to be able to say, “We will move everyone else out to some other place.” We do not have neighbourhoods that will necessarily accept them, so that we can then say, “Tear down all these projects.” We are implementing not only the initiative that I referred to but also this evaluation and consultation process with respect to public housing to see what might be done in order to remove the stigma or make them more viable communities, neighbourhoods and projects where people have an involvement and a pride not only in their own buildings or neighbourhoods but also in their own lives.

In my remarks I pointed out that in the Uniack Square project in Halifax we have undertaken something of that sort.

[Traduction]

ble revenu dans de vastes ensembles résidentiels. Nous avons décidé de nous éloigner du logement public en 1978.

**La présidente:** Nous avons toujours Regent's Park et St. James Town.

**M. Redway:** Ce n'est pas ce que je veux dire. En fait, les nouveaux logements sociaux que nous construisons sont non plus de grands complexes résidentiels, mais des ensembles plus petits qui s'intègrent mieux dans la localité où ils sont situés. Par conséquent, même s'il est vrai que les ghettos dont vous parlez existent bel et bien, étant donné le changement d'orientation de notre politique, ce phénomène ne devrait plus se produire.

**La présidente:** J'ai bien compris, mais faites-vous quelque chose pour déconcentrer les complexes existants?

**M. Redway:** Il y a deux façons de procéder. Vous pouvez soit améliorer la situation au sein du complexe ou le démolir et faire déménager tout le monde. J'avoue que nous n'avons pas réussi à fournir suffisamment de nouveaux logements pour faire déménager tout le monde.

Il faut également tenir compte d'un facteur que vous connaissez bien, à savoir que personne n'en veut à côté de chez soi et que les résidents des autres localités et des autres quartiers s'opposent énergiquement à ce que l'on construise des ensembles de logements sociaux dans leur voisinage.

Parmi les mesures que nous avons prises à cet égard figure le projet que j'ai annoncé, la semaine dernière, à Vancouver et que nous allons entreprendre en collaboration avec la Fédération canadienne des maires et des municipalités, l'Association canadienne des constructeurs d'habitations et l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine. L'un des buts de ce programme est d'amener les citoyens du voisinage à accepter différentes catégories de logements ainsi que des formes d'habitations plus novatrices. Nous le faisons en coopération avec ces divers groupes et au moyen de projets de démonstration. Nous espérons que ces initiatives nous permettront de convaincre les municipalités de la nécessité de ce concept et du fait que ces idées ne sont pas aussi effrayantes qu'elles se l'imaginent. Voilà l'une des initiatives que nous prenons pour favoriser l'intégration des ensembles de logements sociaux dans les communautés et les quartiers.

J'avoue que, pour le moment, nous ne disposons pas des fonds voulus pour pouvoir déménager tout le monde ailleurs. Nous n'avons pas d'autres endroits où les installer et nous ne pouvons donc pas démolir tous ces logements. Non seulement nous prenons l'initiative dont j'ai parlé, mais nous avons entrepris une évaluation et des consultations au sujet du logement public afin de voir ce qu'il y a lieu de faire pour les intégrer dans la communauté ou en faire des quartiers plus agréables dont les résidents tireront fierté non seulement de leur logement ou de leur quartier, mais également de leur propre vie.

J'ai indiqué tout à l'heure que c'est un peu ce que nous avons fait dans le cadre du projet Uniack Square, à Halifax. Il



*[Text]*

There is another one in Regina and one that Senator Robertson is probably familiar with, Dune Street in Fredericton, New Brunswick. We are hoping that we will be able to do similar things in other public housing projects.

However, provincial involvement is a two-way street: It is helpful because it springs more money free so that more people can be helped, but it also brings with it the difficulties of cooperation. Receiving cooperation from other levels of government in these matters is not as easy as it may seem. You may receive cooperation from a good number of them, but not necessarily from all of them.

On the drawing board at the moment we have another initiative with respect to these public housing projects, in particular, which involves trying to do the things that have been done at Uniack Square and Dune Street in places like Regent Court and the Jane Finch Corridor, and so on, in Toronto. But we have to receive the cooperation of the provinces for that because they are deeply involved. The actual buildings themselves are under the ownership and direction of these local housing authorities. In the case that you and I are most familiar with in metropolitan Toronto, the Metropolitan Toronto Housing Authority, some of the people employed there are appointed provincially, municipally or federally. So there are a lot of different players in the piece with whom to receive cooperation.

Recently I was in touch with provincial housing ministers across the country to seek their backing and approval for this initiative to which I have been referring. I find in some cases enthusiastic support, in other cases lukewarm support, and in still other cases outright hostility. So it is not quite as easy as waving the wand and saying, "It shall be".

**The Chairman:** You have talked about people gaining pride in the neighbourhood. Perhaps you should develop a good sense of shame among those developers and people who flip houses for huge profits. The gap between the rich and the poor in housing is really quite disgusting, as I am sure you are well aware.

Unfortunately we are out of time. Thank you both for coming this morning and for your offer of supplying further information. I would have liked to ask you some questions about native people's housing, but perhaps we can come back to you on that.

Our next witness is Professor Alan Moscovitch from the School of Social Work, Carleton University. He has just returned after a year as Director of Planning in the Department of Social Services for the Regional Government of Ottawa Carleton. I am sure he is well-known to people here. He has written a great deal on the social policy era and particularly on the question of child benefits.

Professor Moscovitch, we are very happy to have you here this morning. I understand that you will make an opening presentation and then we will open the floor for questions.

**Professor Alan Moscovitch, School of Social Work, Carleton University:** I have a prepared text, but since it is rather

*[Traduction]*

y en a un autre à Regina et celui que le sénateur Robertson connaît sans doute, Dune Street, à Fredericton, au Nouveau-Brunswick. Nous espérons pouvoir en faire autant dans les autres ensembles de logement public.

Cependant, la participation des provinces présente à la fois des avantages et des inconvénients. Elle est utile parce qu'elle libère davantage d'argent, ce qui permet d'aider plus de gens, mais la coopération amène certains problèmes. Il n'est pas aussi facile qu'on peut le croire d'obtenir la coopération des autres niveaux de gouvernement pour ce genre de questions. Plusieurs d'entre eux peuvent bien collaborer, mais pas nécessairement tous.

Nous préparons actuellement une autre initiative à l'égard de ces ensembles de logements publics qui consiste à faire à peu près la même chose qu'à Uniack Square et Dune Street dans des quartiers comme Regent Court et Jane-Finch Corridor, à Toronto. Nous devons obtenir la coopération des provinces étant donné qu'elles jouent un rôle important dans ces projets. Les bâtiments sont gérés par l'administration du logement local qui en est également propriétaire. Dans le cas que nous connaissons le mieux, vous et moi, dans l'agglomération urbaine de Toronto, l'administration du logement emploie à la fois des fonctionnaires provinciaux, municipaux et fédéraux. Il y a donc de nombreux intervenants dont nous devons obtenir la collaboration.

Récemment, j'ai communiqué avec les ministres du Logement des diverses provinces pour leur faire approuver l'initiative dont j'ai parlé. Certains l'ont appuyée avec enthousiasme, d'autres avec tiédeur et d'autres encore s'y sont farouchement opposés. Ces choses ne se font donc pas d'un coup de baguette magique.

**La présidente:** Vous avez dit que les gens devaient devenir fier de leur quartier. Peut-être devriez-vous faire honte aux promoteurs et à ceux qui achètent et revendent des maisons moyennant un gros profit. Comme vous le savez, l'écart entre les riches et les pauvres dans le domaine du logement est plutôt scandaleux.

Malheureusement, le temps nous manque pour poursuivre cette discussion. Nous vous remercions tous les deux d'être venus ce matin et de nous avoir offert de nous fournir des renseignements complémentaires. J'aurais aimé vous poser quelques questions au sujet du logement des autochtones, mais peut-être pourriez-vous revenir nous en parler.

Notre témoin suivant est le professeur Alan Moscovitch, de la faculté de travail social de l'Université Carleton. Il vient de reprendre son poste après avoir travaillé un an comme directeur de la planification aux Services sociaux de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton. Je suis certaine que les gens qui sont ici le connaissent bien. Il a beaucoup écrit dans le domaine de la politique sociale et surtout des prestations destinées aux enfants.

Professeur Moscovitch, nous nous réjouissons de vous accueillir ici ce matin. Si j'ai bien compris, vous allez nous faire un exposé, après quoi nous vous poserons des questions.

**M. Alan Moscovitch, faculté de travail social, Université Carleton:** J'ai préparé un texte, mais comme il est assez long,

*[Text]*

large, I do not want to read the whole thing. I would like to focus on a few sections of the material and leave ample time for discussion.

One reason that child poverty is the subject of discussion is because there appears to be more poor children. In its 1968 annual report, the Economic Council of Canada intoned that poverty was difficult to see. It was, they said, invisible. In the 1980s poverty is much more visible as a result of the re-emergence in significant numbers of food banks and soup kitchens. In November 1989 a national survey of food bank use suggested that 378,000 people use food banks every month. On an annual basis this amounts to 1.4 million users.

What is most shocking is the number of children who live in households that are dependent on the food and meals available from such private charities. The same survey reported that 151,000 children used food banks monthly, or 560,000 annually. In the affluent 1980s poverty appears to be more visible than it was in the 1960s when the Economic Council's report was written.

What has also changed is the attitude of business and government. Since the mid-1970s there has been a change in approach from the post-welfare state, an emerging business/government consensus that the welfare state programs constructed in the 1950s and 1960s are part of the problem and not the solution. Social expenditures previously credited with being a source of stability, economic growth, social betterment, as well as protection against poverty have been attacked as unproductive, a drain on resources, and inefficient when available widely in society rather than just to the poor.

In short, business and government have been attempting to replace the postwar liberal consensus based on the economics of J.M. Keynes with an alternative and conservative view based on individualism, and the private market in which the primary role of government is to ensure the stability of markets, particularly the market for money. The result of this change in conception of the role of government has been the constant erosion of social programs for the past 15 years, with particularly dire consequences for children.

In what follows, I do not propose to undertake a full review of the welfare state. However, I do think that that probably is what is necessary if you want to fully understand the concept of child poverty and its origins. I would like to focus on a couple of key issues. First, the commitment to full employment.

In the liberal welfare state, of which Canada has been an example, the responsibility for ensuring full employment, economic growth and stability has been assumed by the state since 1945. The experience of the 1930s made clear that capitalist economies are not self-regulating; they require significant levels of state intervention. The work of John Maynard Keynes, a British economist, provided an elegant explanation for why capitalist economies were likely to suffer persistent long-term unemployment requiring state intervention to correct deficiencies. Keynesian ideas pervaded the management of both

*[Traduction]*

je n'ai pas l'intention de le lire en entier. Je me contenterai d'en relever les principaux points afin de nous laisser suffisamment de temps pour discuter.

Si la pauvreté dans l'enfance fait l'objet de votre étude, c'est parce qu'il semble y avoir davantage d'enfants pauvres. Dans son rapport annuel de 1968, le Conseil économique du Canada déclarait que la pauvreté était difficile à voir. Elle était, disait-il, invisible. Dans les années 80, la pauvreté est beaucoup plus visible à la suite de la réapparition d'un grand nombre de banques d'alimentation et de soupes populaires. Une enquête nationale en novembre 1989 sur l'utilisation des banques d'alimentation a révélé que 378 000 personnes recouraient chaque mois à ce service. Cela donne 1,4 million d'utilisateurs par an.

Le plus consternant c'est le grand nombre d'enfants vivant dans des familles qui doivent compter sur les œuvres de bienfaisance pour se nourrir. Selon la même enquête, 151 000 enfants avaient recours chaque mois aux services des banques d'alimentation, soit 560 000 par an. Dans les années 80, en pleine période de prospérité, la pauvreté semble avoir été plus visible qu'elle ne l'était dans les années 60, quand le Conseil économique a publié son rapport.

L'attitude de l'entreprise privée et du gouvernement a également changé. Depuis le milieu des années 70, le secteur privé et le gouvernement semblent convenir que l'État-providence instauré dans les années 50 et 60 a causé davantage de problèmes qu'il n'en a réglé. Les dépenses sociales que l'on considèrerait jusque-là comme une source de stabilité, de croissance économique et de progrès social, de même qu'une protection contre la pauvreté, ont été accusées d'être improductives, d'absorber trop de ressources et d'être inefficaces si leur application était universelle au lieu de s'adresser uniquement aux pauvres.

En deux mots, l'entreprise privée et le gouvernement ont cherché à remplacer la politique libérale de l'après-guerre, fondée sur les théories économiques de J.M. Keynes, par une politique conservatrice axée sur l'individualisme et le marché privé dans lequel le rôle du gouvernement consiste principalement à assurer la stabilité des marchés, et surtout du marché monétaire. Ce changement dans la conception du rôle du gouvernement s'est traduit par une dégradation constatée des programmes sociaux depuis 15 ans, ce qui a eu des conséquences particulièrement désastreuses pour les enfants.

Je n'ai pas l'intention ici d'entreprendre un examen approfondi de l'État-providence. Ce serait néanmoins utile pour que vous compreniez bien le concept de la pauvreté dans l'enfance et ses origines. Je voudrais centrer mon attention sur une ou deux questions clés. Tout d'abord, celle du plein emploi.

Dans l'État-providence libéral dont le Canada a été un exemple, l'État assumait, depuis 1945, la responsabilité d'assurer le plein emploi, la croissance économique et la stabilité. L'expérience des années 30 a permis de comprendre que les économies capitalistes ne pouvaient pas s'autoréglementer; elles ont besoin d'une intervention importante de l'État. Les travaux de John Maynard Keynes, un économiste britannique, ont bien expliqué les raisons pour lesquelles les économies capitalistes risquaient de connaître un chômage persistant nécessitant une intervention de l'État. La façon dont les économies



## [Text]

national and international capitalist economies in the postwar years.

In Canada the commitment to full employment and Keynesian demand management was expressed in the White Paper on Employment and Income in April of 1945, immediately at the end of the war. I quote briefly from a couple of sections of the white paper:

In setting as its aim a high and stable level of employment and income, the Government is not selecting a lower target than "full employment".

The paper goes on, and it concludes with this statement:

In this paper, the Government has stated unequivocally its adoption of a high and stable level of employment and income, and thereby higher standards of living, as a major aim of Government policy.

As the white paper itself states, an unequivocal commitment to full employment. Sometimes more observed in the breach, successive postwar federal and provincial governments based their approach to management of economy and society on the pursuit of full employment. I would note, in looking at the rates of unemployment in the post-war years, that the rate of unemployment, at its worst, until the late 1970s and early 1980s, was never higher than 7 per cent. When it was 7 per cent it was considered to be a scandal.

As you may recall, in the late 1950s and early 1960s there was considerable debate between the government and the Bank of Canada over the bank's policy which led to the resignation of the Governor of the Bank of Canada—a situation which, in my view, is very similar to the situation we have now, but now we have government and a governor who are in complete agreement over the same policy which, I might add, was called the "tight money policy" which involved keeping interest rates high in order to squeeze inflation. The consequence at that time was to up the rate of unemployment. The same situation prevails in the present era.

In September, 1984, the present federal government was elected. One of its first acts was to issue a document. We might note that white papers seem to have gone out of fashion, but if they were in fashion we would probably call what was released in November of 1984 "a white paper." It was certainly a statement of government policy however we might want to describe it. In my view it was a departure from this commitment to full employment. I remark on it because it seems to me that it is the first time since 1945 that a government has articulated a policy different from that contained in the white paper. That has been the consensus of the role of the federal government. Admittedly it is sometimes more observed in the breach, but, nonetheless, it has always been the case that governments have paid lip service—if they have not been more attentive—to the concept of the meaning of full employment.

In the paper released in November of 1984, "New Direction for Canada: Agenda For Economic Renewal" the document claimed that—"A major reason for our poor economic performance has been the failure of the Government of Canada to deal with the real problems. For too long the government has ignored the causes of problems and has dealt only

## [Traduction]

capitalistes nationales et internationales ont été gérées après la guerre s'est inspirée des théories keynésiennes.

Au Canada, le Livre blanc sur l'emploi et le revenu publié en avril 1945, au lendemain de la guerre, exprimait l'engagement du gouvernement à assurer le plein emploi et à gérer la demande suivant les principes keynésiens. Voici quelques brefs extraits de ce Livre blanc:

En se fixant comme objectif un niveau d'emploi et de revenu élevé et stable, le gouvernement ne vise pas moins que le «plein emploi».

La conclusion du Livre blanc est la suivante:

Dans ce document, le gouvernement a déclaré, sans équivoque, que l'un des principaux objectifs de sa politique était de maintenir l'emploi et le revenu à un niveau élevé et stable afin d'améliorer le niveau de vie.

Comme il l'indiquait dans le Livre blanc, le gouvernement s'était engagé sans équivoque à assurer le plein emploi. Les gouvernements fédéraux et provinciaux qui se sont succédés ont fondé leur politique économique et sociale sur la poursuite du plein emploi et c'est peut-être lorsqu'ils ont connu des échecs que l'on en a été le plus conscient. Si vous prenez les taux de chômage d'après la guerre, jusqu'à la fin des années 70 et le début des années 80, ils n'avaient jamais dépassé 7 p. 100. Lorsque le taux atteignait ce niveau, il était jugé inacceptable.

Comme vous vous en souviendrez peut-être, à la fin des années 50 et au début des années 60, il y a eu un long débat entre le gouvernement et la Banque du Canada au sujet de la politique de cette dernière, à la suite de quoi le gouverneur de la Banque du Canada a démissionné. Nous sommes à peu près dans la même situation actuellement, sauf que le gouvernement et le gouverneur de la Banque sont entièrement d'accord sur la politique de «resserrement du crédit» qui consiste à maintenir les taux d'intérêt à un niveau élevé pour juguler l'inflation. À l'époque, cette politique avait eu pour effet d'accroître le taux de chômage et c'est exactement ce qui se passe aujourd'hui.

Le gouvernement fédéral actuel a été élu en septembre 1984. Il a commencé par publier un document. Les Livres blancs semblent démodés, mais s'ils étaient encore à la mode, le document publié en novembre 1984 serait sans doute qualifié de «Livre blanc». Quoi qu'il en soit, le gouvernement y énonçait sa politique. À mon avis, cette politique s'éloignait de l'engagement à assurer le plein emploi pris les gouvernements précédents. J'en parle parce que c'est la première fois depuis 1945 qu'un gouvernement a énoncé une politique différente de celle du Livre blanc. Ce livre blanc reflétait le consensus à l'égard du rôle du gouvernement fédéral. Même s'ils n'ont pas toujours joué ce rôle, les gouvernements ont toujours souscrit au concept du plein emploi.

Dans le document publié en novembre 1984 qui s'intitulait «Une nouvelle orientation pour le Canada: Un programme de renouveau économique», le gouvernement déclarait que: «L'une des principales raisons de notre piètre performance économique est le fait que le gouvernement du Canada n'ait pas su s'attaquer aux véritables problèmes. Pendant trop longtemps,

[Text]

with the symptoms." The question then is: What are the problems or causes?

The document also states:

For too long it has allowed its fiscal situation to deteriorate and debt to increase. Through excessive regulation and intervention, it has substituted the judgments of politicians and regulators for the judgments of those in the marketplace.

The answer is that what is ignored is the deficit, the national debt and the private market.

In contrast to the white paper's commitment to full employment "A New Direction for Canada" which commits the federal government to a program of economic renewal based on limiting public debt, limiting the role of government, greater reliance on the private market and maintenance of the basic income support programs together with expansion of assistance to those Canadians who truly need it, this is a fundamentally different approach to the concept of the welfare state from that which predominated up until the mid-1970s.

In the 1980s Canada had a level of unemployment consistently above the average for OECD countries. Britain, with its commitment to a similar retreat from the post-war welfare state, had a rate of unemployment higher than that of Canada. Countries like Austria had a maximum unemployment rate of 3.8 per cent in the 1970s and 1980s and Sweden had a maximum of 2.9 per cent in that same period. Austria and Sweden which retained the commitment to full employment, have had unemployment rates considerably lower than Canada year by year. Since the primary cause of poverty, including child poverty, is some form of unemployment, it is not surprising to find that Canada has also consistently had among the highest rates of poverty. The first step towards the reduction of child poverty is to restore full employment as the basic objective of economic and social policy.

In my paper I then go on to discuss the provision for social minimum income in Canada; that is, the Canada Assistance Plan and the administration of social assistance in the provinces and territories of the country. I would note that in this section I have not addressed the question of social assistance to native people. It is a complex issue involving a wide variety of jurisdictions. To my regret, I have not addressed it here because I think it is an extremely important issue. However, in the ten days I had to prepare this paper I was not able to put that together. I think it extremely important that the committee look at that particular issue. I note from your agenda that you will be hearing witnesses from native organizations. I think much more needs to be done in that area because so little has actually been written about the administration of social assistance for native people.

In regard to social assistance, I suggest that there were, and there remain, three key points which were not addressed in the

[Traduction]

le gouvernement n'a cherché à remédier non pas aux causes des problèmes, mais seulement aux symptômes». La question qui se pose est alors la suivante: Quels sont les problèmes ou leurs causes?

Nous pouvons également y lire ceci:

Le gouvernement a laissé, pendant trop longtemps, sa situation financière se dégrader et sa dette augmenter. En réglementant et en intervenant à l'excès, il a décidé à la place du marché.

En fait, cela ne tient compte ni du déficit, ni de la dette nationale, ni du marché privé.

Contrairement à l'engagement d'assurer le plein emploi pris dans le Livre blanc, «Une nouvelle orientation pour le Canada» engage le gouvernement fédéral à instaurer un programme de renouveau économique en réduisant la dette publique, en limitant le rôle du gouvernement, en comptant davantage sur le marché privé et en maintenant les programmes de soutien du revenu tout en élargissant l'aide apportée aux Canadiens qui en ont vraiment besoin. Il s'agit d'une approche fondamentalement différente du concept de l'État-providence en vigueur jusqu'au milieu des années 70.

Dans les années 80, le Canada a eu un taux de chômage supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE. La Grande-Bretagne, qui s'était également détournée de l'État-providence de l'après-guerre, a enregistré un taux de chômage encore plus élevé que le nôtre. Les pays comme l'Autriche ont eu un taux de chômage maximum de 3,8 p. 100 dans les années 70 et 80 et en Suède, le taux de chômage a plafonné à 2,9 p. 100 au cours de la même période. L'Autriche et la Suède qui demeuraient déterminées à assurer le plein emploi, ont eu des taux de chômage nettement plus faibles qu'au Canada, année après année. Étant donné que le chômage est la principale cause de la pauvreté, y compris de la pauvreté des enfants, il n'est pas étonnant que le Canada ait également eu l'un des taux de pauvreté les plus élevés. La première mesure à prendre pour réduire la pauvreté chez les enfants consiste à rétablir le plein emploi et d'en faire l'objectif fondamental de la politique économique et sociale.

Dans mon mémoire je parle également de l'instauration d'un revenu minimum, autrement dit du Régime d'assistance publique du Canada et de l'administration de l'assistance sociale dans les provinces et dans les territoires. Je signale que je n'ai pas abordé l'assistance sociale aux autochtones. Il s'agit d'une question complexe dans laquelle interviennent divers niveaux de gouvernement. Je regrette de ne pas en avoir parlé étant donné qu'il s'agit là d'une question extrêmement importante. Néanmoins, les dix jours dont je disposais pour préparer ce mémoire ne m'ont pas laissé le temps d'aborder ce sujet. Il est très important, selon moi, que le comité se penche sur cette question. J'ai remarqué que vous alliez entendre des témoins d'organismes autochtones. Je pense qu'il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine étant donné que l'on n'a pas beaucoup parlé, jusqu'ici, de l'administration de l'assistance sociale offerte aux autochtones.

Pour ce qui est de l'assistance sociale, il reste trois problèmes clés que le Régime d'assistance publique du Canada n'a pas



*[Text]*

Canada Assistance Plan and which must be addressed if there is to be any improvement in the provision of minimum income.

The first is the question of adequacy of benefits. While in the preamble the Canada Assistance Plan suggests that benefits should be adequate, there is no definition of adequacy in the legislation; neither is adequacy defined in provincial or territorial legislation or administration anywhere in the country. There are rate structures in each province with varying relationships to rates of poverty in each region, but nowhere is the nature of the relationship spelled out publicly. Neither is there anything even approximating uniformity of rates across the country.

The second question concerns the relationship between eligibility for assistance and earned income and assets of the recipient. The Canada Assistance Plan does not contain specific reference to limits on the amounts of earned income which recipients are permitted to earn while retaining eligibility for assistance, or to assets which they are permitted to retain. Neither are such limits to be found in regulations under the act. They do exist in extra-legal administrative guidelines issued by Health and Welfare Canada which date from the time of the social security review conducted by the federal government between 1973 and 1976. While lacking clear legal status, it is these guidelines which establish the conditions of eligibility in regard to assets and earned income. I think it is extremely important to understand that these are administrative guidelines issued by the department and they have only the formal legal status of an administrative guideline. They have never been the subject of any review by Parliament. These are the rules which govern the way in which the administration of social assistance is carried out throughout the country. As a municipal administrator for the past year in Ottawa-Carleton, I have had to adhere to those guidelines because they are translated by the provincial government.

I would suggest that the second step towards reducing child poverty would be the substantial reduction of taxback rates on earned income, the substantial raising of the threshold level of earned income, and the use of the broader test of need in examining recipients' asset holdings.

The result of this would be, in effect, to create the wage supplementation scheme which has been so long talked about. Simply by leaving the Canada Assistance Plan as it is, an open-ended, cost-shared, 50-50 plan and relaxing the guidelines, it would permit any province to expand as Ontario did recently in 1989 and to have full funding of what would, in effect, be a wage supplementation scheme as well as a social assistance scheme. It would not take a great deal of amendment to legislation to do that. It could be done in a very simple way. I do not think the issue is how to do it but the will to do it.

A third step towards the elimination of child poverty is through the establishment of basic national minimum income standards in the Canada Assistance Plan. Adequacy must be defined in relationship to measured poverty rates and it must be defined in a public way together with a clearly stated method by which adequacy will be periodically reviewed.

*[Traduction]*

réglés et auxquels il faut remédier pour améliorer le revenu minimum.

Il s'agit d'abord du montant des prestations. Même si le préambule de la Loi sur le Régime d'assistance publique du Canada laisse entendre que les prestations doivent être suffisantes, aucune définition précise n'est fournie par la loi ou par l'administration provinciale ou territoriale. Les taux varient dans chaque province en fonction du taux de pauvreté de chaque région, mais la nature du rapport n'est énoncée nulle part. Les taux ne sont pas non plus uniformes d'une province à l'autre.

La deuxième question est celle du rapport entre l'admissibilité à l'assistance sociale et les revenus du prestataire. Le Régime d'assistance publique du Canada ne fixe aucune limite précise quant au revenu que le prestataire peut gagner tout en demeurant admissible ou quant aux biens qu'il peut posséder. Ces limites ne sont pas non plus précisées dans la réglementation découlant de la loi. Elles figurent par contre dans les directives administratives publiées par Santé et Bien-être Canada qui remontent à l'époque où le gouvernement fédéral a effectué un examen de la sécurité sociale entre 1973 et 1976. Même si elles n'ont pas vraiment force de loi, ces directives établissent les conditions d'admissibilité en ce qui concerne les biens et les revenus. Il est bien important de comprendre qu'il s'agit là uniquement de directives administratives émises par le ministère. Elles n'ont jamais été soumises à l'examen du Parlement. Ce sont les règles qui régissent la façon dont l'assistance sociale est administrée dans l'ensemble du pays. J'ai dû suivre ces directives lorsque j'étais administrateur municipal, l'année dernière, à Ottawa-Carleton parce que le gouvernement provincial les avait adoptées.

La deuxième mesure à prendre pour réduire la pauvreté des enfants consisterait à réduire l'impôt sur le revenu, à relever le seuil de revenu autorisé et à recourir à l'évaluation des moyens pour examiner les biens du bénéficiaire.

Cela aurait pour effet de mettre en place le régime de supplément salarial dont on parle depuis si longtemps. En laissant le Régime d'assistance publique du Canada tel quel, c'est-à-dire ouvert et à frais partagés et en assouplissant les directives, n'importe quelle province pourrait l'élargir, comme l'Ontario l'a fait récemment en 1980, de façon à financer ce qui constituerait un régime de supplément salarial en même temps qu'un régime d'assistance sociale. Il ne serait pas nécessaire de modifier énormément la loi pour le faire. Ce serait très simple à réaliser. Il s'agit surtout d'une question de bon vouloir.

La troisième mesure à prendre pour éliminer la pauvreté chez les enfants est l'établissement de normes de revenu minimum nationales dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Il faut définir ce qui constitue des prestations suffisantes en fonction du taux de pauvreté et il faut donner cette définition publiquement et indiquer clairement de quelle façon le montant des prestations sera révisé périodiquement.

*[Text]*

If the concern of the federal government is to ensure that there are some basic national standards, then the way to do that is by having it encompassed in legislation. Curiously enough, this key issue has never been defined in the legislation. We do have punitive rules on how much income can be earned by social assistance recipients, and on how much in the way of assets they can retain, and those rules give new meaning to the term "sinking into poverty." They are based on the nineteenth century conception of social assistance, what was then termed relief, and that principle was known as the principle of less eligibility. It is the principle which guided the Reform of the Poor Laws. That principle is that no one should receive in relief anything more than they could receive in the least-paying job. In my view, that punitive attitude continues to pervade the administration of social assistance in this country, and it results from those guidelines.

A fourth step is to ensure that the federal minimum wage is set using a publicly available formula at a level sufficient to ensure that the individual receiving the minimum wage has an income above the measured poverty line. I think it is one thing to talk about social assistance in terms of the recipients. We also have to be mindful that a good deal of child poverty results from the fact that children live in households where people work. There are often two wage earners in the household, but the result is that they still live below the poverty line.

I mention the federal minimum wage rate because it is in some sense a signal to the provinces, although the federal government by no means has jurisdiction over minimum wage rates in the individual provinces.

A fifth step is to ensure that work for welfare is not permitted with funds supplied under the Canada Assistance Plan. I find it most distressing having to discuss the fact that the federal government has in a sense colluded with the provinces to allow an arrangement whereby funds, in effect from the Canada Assistance Plan are diverted to work for welfare schemes. This should not be the case. There are very few regulations under the Canada Assistance Plan, and they are very limited. One of the few is that no province will receive funds under this legislation if it demands work for welfare. Yet under the employability accords in 1985, that is, in effect, what the federal government has permitted and encouraged.

A sixth step is to provide adults who have been declared unemployable, and their children, a national alternative to social assistance. This should include a national disability support program for disabled persons. It should also include national measures to ensure that single parents, mainly women, have the opportunity to work outside of the home through the development of a national day care program to include federal, open-ended cost sharing of capital grants, increased employment preparation and training opportunities funded under the Canada Assistance Plan, not through funds removed from the unemployment insurance scheme.

*[Traduction]*

Si le gouvernement fédéral veut mettre en place des normes nationales, il faut qu'elles soient incluses dans la loi. Curieusement, cette question primordiale n'a jamais été définie dans la loi. Nous avons des règles punitives limitant le revenu que peuvent gagner les assistés sociaux et le montant des biens qu'ils peuvent conserver. Ces règles confèrent une signification nouvelle à l'expression «s'enfoncer dans la pauvreté». Elles reposent sur la conception de l'assistance sociale en vigueur aux XIX<sup>e</sup> siècle. L'assistance sociale était alors qualifiée de «secours» et reposait sur le principe de l'admissibilité qui a guidé la réforme des lois sur les pauvres. Selon ce principe, personne ne devait recevoir de secours d'un montant supérieur au salaire de l'emploi le moins bien rémunéré. À mon avis, cette attitude punitive continue à prévaloir dans l'administration de l'assistance sociale au Canada et cela à la suite des directives en question.

Une quatrième mesure consiste à fixer le salaire minimum fédéral suivant une formule assurant au salarié un revenu supérieur au seuil de la pauvreté. Nous avons parlé des assistés sociaux, mais n'oublions pas qu'un bon nombre d'enfants pauvres vivent dans des familles où les parents travaillent. Il y a souvent deux salariés dans la famille, mais ils vivent quand même en dessous du seuil de la pauvreté.

J'ai parlé du salaire minimum fédéral parce qu'il donne certaines indications aux provinces, même si c'est à elles et non pas au gouvernement fédéral qu'il revient de fixer le salaire minimum provincial.

Cinquièmement, les fonds versés dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada ne doivent pas servir à exiger du travail en échange de l'assistance sociale. Je trouve très regrettable que le gouvernement fédéral se soit, dans un certain sens, entendu avec les provinces pour diriger vers des programmes de travail en échange de l'assistance sociale des fonds destinés au Régime d'assistance publique du Canada. Cela ne devrait pas être permis. Quelques règlements, très limités, ont été adoptés en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. Selon l'un d'eux, aucune province ne peut obtenir de fonds en vertu de cette loi si elle exige du travail en échange de l'assistance sociale. Pourtant, le gouvernement fédéral a autorisé et favorisé ce genre de pratique dans le cadre des accords sur l'employabilité de 1985.

Une sixième mesure consiste à offrir une solution de rechange aux adultes qui ont été déclarés inemployables et à leurs enfants. Il faudrait notamment mettre un programme national de soutien à la disposition des personnes handicapées. Il faudrait également des mesures nationales pour permettre aux parents célibataires, qui sont surtout des femmes, de travailler à l'extérieur en instaurant des services de garderie à l'échelle nationale. Il faudrait pour cela que le gouvernement fédéral partage le coût des subventions d'immobilisation et il faudrait offrir une meilleure préparation à l'emploi et accroître les possibilités de formation financées par le Régime d'assistance publique du Canada et non pas par la Caisse d'assurance-chômage.



[Text]

An eighth step towards the alleviation of child poverty in Canada is the restoration of benefit levels for unemployment insurance to two-thirds of insured income, the gradual reduction of the number of weeks of work to qualify, and the extension of benefits. As Senator Hébert was implying with a previous witness, there is a close connection between how much income a person has and the kind of housing and other conditions of life that they have available to them. All we are saying is that, if you take money out of their pockets, they cannot live the same way that they lived previously.

Lastly, in order to direct funds for the support of children, using the most efficient and least intrusive and stigmatizing method, there must be a substantial family allowance available on behalf of all children as a matter of social right. Combined with a progressive tax system based on ability to pay, a substantial family allowance will make a major contribution toward reducing the level of poverty in Canada. Through the introduction of a national scheme at a level sufficient to ensure that the minimum needs of the child can be paid for, children will no longer need to be considered in other social programs for additional payments. In other words, I advocate removing children entirely from the social assistance rolls by the payment of a national family allowance which will assure a substantial degree of horizontal equity in regard to children regardless of the source of income, whether it is unemployment insurance, social assistance, earned income or unearned income.

A ninth step towards the reduction of child poverty is the establishment of a new child allowance at a rate per child per year sufficient to ensure that the costs of child care, exclusive of day care, can be covered.

**The Chairman:** Could you just explain what you mean by "cost of child care, exclusive of day care" so that we are absolutely sure?

**Professor Moscovitch:** Yes. What I am talking about is the actual cost of raising a child exclusive of the cost of paying for day care. In other words, I am saying that the rate should be set at the cost of paying for the necessities of life for the child, and that day care should not be included as part of that. If there is to be a day care scheme, it should be exclusive of that.

**The Chairman:** Thank you.

**Professor Moscovitch:** In my brief, I also review for you a number of proposals which have been brought forward to reform child benefits over the last several years, including those presented by the Child Poverty Action Group; the Social Assistance Review Committee report in Ontario; the Royal Commission on the Economic Union, which presented this proposal in 1985 for a unified system of payment, something like a guaranteed annual income, I suppose; the Child Poverty Network, a network of child welfare organizations; and your own proposal contained in the June 1987 document on child benefits. I will not quote from that but let me briefly quote from the conclusion to the brief.

In this brief I have suggested nine steps toward the elimination of child poverty. It is by no means an exhaustive list. I

[Traduction]

Une huitième façon d'éliminer la pauvreté chez les enfants canadiens consiste à rétablir le niveau des prestations d'assurance-chômage aux deux tiers du revenu assurable, à réduire graduellement le nombre de semaines de travail nécessaires pour être admissible et à élargir les prestations. Comme le sénateur Hébert l'a laissé entendre en discutant avec des témoins précédents, il existe un rapport étroit entre le revenu dont vous disposez et vos conditions de logement et d'existence. En fait, si vous enlevez de l'argent aux gens, ils ne peuvent plus vivre de la même façon qu'avant.

Enfin, pour diriger de l'argent vers les enfants de la façon la plus efficace et la moins humiliante possible, tous les enfants doivent avoir droit à des allocations familiales suffisantes. Alliées à un régime d'imposition progressif fondé sur la capacité de payer, des allocations familiales suffisantes contribueront dans une large mesure à réduire la pauvreté au Canada. Si l'on instaure un régime de prestations nationales d'un montant suffisant pour répondre aux besoins essentiels de l'enfant, les autres programmes sociaux n'auront plus à prévoir de paiements supplémentaires pour les enfants. Autrement dit, je recommande de radier entièrement les enfants de l'assistance sociale en versant des allocations familiales nationales qui placeront les enfants sur un pied d'égalité, quelles que soient leurs sources de revenu, qu'il s'agisse de l'assurance-chômage, de l'assistance sociale, du salaire ou des revenus d'autres sources.

La neuvième mesure à prendre pour réduire la pauvreté chez les enfants consiste à établir de nouvelles allocations pour enfants d'un montant annuel suffisant pour couvrir les dépenses que les parents doivent faire pour élever un enfant, à l'exclusion des frais de garderie.

**La présidente:** Pourriez-vous nous expliquer ce que vous entendez par là, afin que nous en soyons absolument certains?

**M. Moscovitch:** Oui. Il s'agirait de ce qu'il en coûte vraiment pour élever un enfant, à l'exclusion des frais de garde d'enfant. Autrement dit, ces allocations devraient permettre de payer tout ce dont l'enfant a besoin, à l'exception des frais de garde d'enfant. Si le gouvernement instaure un programme pour les services de garderie, ce doit être séparément.

**La présidente:** Merci.

**M. Moscovitch:** Dans mon mémoire, je passe également en revue un certain nombre de propositions qui ont été formulées au cours des années en vue d'une réforme des prestations au titre des enfants, notamment celle du Child Poverty Action Group, du Comité d'examen de l'assistance sociale de l'Ontario, de la Commission royale sur l'union économique qui, en 1985, a préconisé un système de paiement unifié, un peu comme le revenu annuel garanti; le Child Poverty Network, un regroupement d'organismes pour le bien-être de l'enfance et la proposition que vous avez vous-même formulée dans votre document de juin 1987 sur les prestations pour enfants. Je n'ai pas l'intention d'en citer des extraits, mais je vais reprendre brièvement la conclusion de mon mémoire.

Dans ce mémoire, j'ai suggéré neuf mesures pour éliminer la pauvreté chez l'enfant. Cette liste est loin d'être complète. Je

*[Text]*

have not addressed other insurance programs such as Workers' Compensation, nor have I addressed other aspects of the programs I have referred to here that would have an impact on child poverty. Neither have I addressed the question of availability of housing at rents and prices that are affordable. The relatively high cost of private market housing severely limits the amount of funds most poor families have to spend on other essentials.

I want to make two points about that, from my experience as an administrator. First, it is important to know that most social assistance recipients live in private housing. Ottawa Carleton is probably exceptional in that it has more public and social housing available than most other cities in the country, but the percentage of recipients who live in public housing here was, to my recollection, 11 per cent. So 89 per cent live in private housing. They live in the private market. There is a total misconception that everybody on assistance lives in public housing. It is not true.

Secondly, in the current situation, with increased costs and increased rents, a large number of social assistance recipients are paying in excess of 50 per cent of their income on housing. The consequence of that, of course, is that they have only 50 per cent of a very limited income to cover other essentials. The fact is that we all need a place to live, and that imposes a burden on social assistance recipients, as on everyone else, to find housing. They must pay the price. So then they have to try to subsist on whatever is left over, and the consequences are what you see in the street. That is what we call visible poverty. The consequences are the lineups that begin toward the end of the month, every month, when people run out of money. In the present circumstances, those lineups start earlier in the month rather than later, simply because, with the high cost of rents, people are running out of money much more quickly than they did previously.

The food banks and soup kitchens will be here to stay unless we make some structural changes to the economy and society. In fact, the direction the current government is taking us in will only increase the queues, not reduce them.

Of the steps enumerated here, two are of greatest importance in the reduction of poverty, full employment and adequate national standards for social assistance. Full employment is the single most important step towards ensuring that children receive the support they need through the family. This will ensure that fewer families will need to resort to unemployment insurance or social assistance for their support. The welfare state was not constructed with the situation of prolonged high unemployment in mind. It is simply not possible for so many to remain unproductive for so long.

It was and remains the primary role of the state to undertake to manage the economy in the interests of its citizens. This means taking the guiding role in the assurance of full employment, not abdicating that role to the market, resulting in an inevitable widening of the gap between rich and poor. For those who must resort to the social assistance system, they

*[Traduction]*

n'ai pas parlé des autres programmes d'assurance comme l'indemnisation des accidents du travail ni des autres aspects des programmes que j'ai mentionnés et qui pourraient avoir des répercussions sur la pauvreté chez l'enfant. Je n'ai pas non plus mentionné la possibilité de se loger à un prix abordable. Le coût relativement élevé des logements du marché privé limite sérieusement le montant d'argent que la plupart des familles pauvres ont à consacrer aux autres dépenses de première nécessité.

J'aurais deux choses à dire à ce sujet, en fonction de mon expérience d'administrateur. D'abord, il faut bien se dire que la plupart des assistés sociaux vivent dans des logements privés. La municipalité d'Ottawa-Carleton est sans doute exceptionnelle en ce sens qu'elle dispose d'un plus grand nombre de logements publics et sociaux que la plupart des autres villes du pays, mais même là, le pourcentage d'assistés sociaux qui vivent dans des logements publics est de 11 p. 100. Autrement dit, 89 p. 100 résident dans des logements privés. Ils se logent sur le marché privé. On s'image à tort que tous les assistés résident dans des logements publics. Ce n'est pas vrai.

Deuxièmement, étant donné l'augmentation des loyers, un grand nombre d'assistés sociaux consacrent au logement plus de 50 p. 100 de leur revenu. Autrement dit, il ne leur reste que 50 p. 100 d'un revenu très limité pour couvrir leurs autres dépenses. Nous avons tous besoin d'un toit et les assistés sociaux sont donc obligés, comme tout le monde, de trouver un logement. Ils doivent payer le prix fort. Il leur faut donc subsister avec le reste, ce qui a pour conséquence le spectacle que vous voyez dans la rue. C'est ce que nous appelons la pauvreté visible. Vers la fin du mois, quand les gens manquent d'argent, vous les voyez faire la queue. À l'heure actuelle, ces queues commencent à se former plus tôt parce que les gens manquent d'argent beaucoup plus tôt qu'avant à cause du coût élevé des loyers.

Les banques d'alimentation et les soupes populaires demeureront en place tant que nous n'aurons pas apporté des changements structurels à notre économie et à notre société. En fait, l'orientation du gouvernement actuel va aggraver la situation au lieu de l'améliorer.

Parmi les mesures que j'ai énumérées, les deux plus importantes pour réduire la pauvreté sont le plein emploi et l'établissement de normes nationales adéquates pour l'assistance sociale. Le plein emploi est la première mesure qui permettra aux enfants d'obtenir de leur famille ce dont ils ont besoin. Moins de familles devront se tourner vers l'assurance-chômage ou l'assistance sociale. L'État-providence n'a pas été bâti pour faire face à un chômage prolongé. Il est impossible de laisser tant de gens improductifs pendant si longtemps.

Le rôle de l'État consiste, d'abord et avant tout, à gérer l'économie dans l'intérêt des citoyens. Cela veut dire qu'il doit leur assurer le plein emploi au lieu de confier ce rôle au marché, ce qui a pour effet d'élargir inévitablement l'écart entre riches et pauvres. Ceux qui doivent compter sur l'assistance sociale, ne doivent pas se trouver pris au piège, sans la possibi-



[Text]

must not find themselves trapped into inadequacy with little chance to overcome the barriers that keep them dependent, and little opportunity to supplement their income until they find themselves independent again.

The present system is based on the notion that financial incentives to work only work for the rich, not for the poor. We must establish a support system and eliminate the "all-or-nothing" dependency system, which is our inheritance from the British poorhouse of the 19th century.

Thank you, Madam Chairman. That completes my remarks.

**The Chairman:** Thank you, Professor Moscovitch. We now open the floor to questions.

**Senator Robertson:** Thank you for coming, Professor Moscovitch. I wish I had received your document earlier so that I could have read it in full.

**Professor Moscovitch:** I am sorry you did not receive it. I just finished it yesterday. I noticed a number of typographical errors as I went through it.

**The Chairman:** Perhaps I should say, on the record, that we moved our hearings forward since we had this opportunity. We are grateful to all of the witnesses who responded in short order.

**Senator Robertson:** I am frustrated to death with the Canada Assistance Plan and the inequities in it in that one province sets standards here and another province sets standards there. I suppose that is true of all social programs because, depending on the financial ability of the provinces to pay—whether it is in the area of health, social welfare or housing—most provinces are reluctant to give up any authority in those areas, and rightly so.

We do not have a perfect world, but if we concentrated on the children living in poverty, whether those children are in homes that receive social assistance or whether they are in homes of the working poor, and if we could take the money that we find in the municipal, provincial and federal systems and direct that with one thrust to those children, would we be in a worse or better position? Would those children be better off or worse off if we could collect all of the money and direct it to those children living in poverty? If we would be in a worse position, how much would we have to add to that pot?

I am not concerned with children living with families with adequate incomes; I am concerned about the children living in poverty. We have different philosophies for the other children, but that is quite all right because that is what our country is all about.

Can you think about those in the not-so-little bundle at the bottom of the heap? How do we get the money to them?

**Professor Moscovitch:** For approximately 25 years there has been a fascination with the idea of a guaranteed annual income as a single instrument to solve our social problems. On the basis of my experience in the field, I want to say that the world is more complex than can be solved by one single instrument.

[Traduction]

lité de surmonter les obstacles qui les rendent dépendants et de compléter leur revenu jusqu'à ce qu'ils retrouvent leur autonomie.

Le système actuel part du principe que les stimulants financiers incitent seulement les riches à travailler et non pas les pauvres. Nous devons mettre en place un système de soutien et éliminer le système de dépendance fondé sur le principe «tout ou rien» qui nous vient de l'Angleterre du XIX<sup>e</sup> siècle.

Merci, madame la présidente. Voilà qui termine mon exposé.

**La présidente:** Merci, professeur Moscovitch. Nous allons maintenant vous poser des questions.

**Le sénateur Robertson:** Merci d'être venu, monsieur Moscovitch. J'aurais aimé recevoir votre document plus tôt afin de pouvoir le lire entièrement.

**M. Moscovitch:** Malheureusement, je l'ai seulement terminé hier. Il contenait plusieurs erreurs typographiques que je voulais corriger.

**La présidente:** Nous avons décidé de faire progresser nos audiences puisque nous en avons la possibilité. Nous sommes reconnaissants à tous les témoins qui nous ont répondu dans un délai très court.

**Le sénateur Robertson:** Je suis extrêmement insatisfaite du Régime d'assistance publique du Canada qui n'est pas équitable pour tous du fait que les normes varient d'une province à l'autre. C'est sans doute vrai pour tous les programmes sociaux étant donné que, selon les moyens financiers dont elles disposent dans le domaine de la santé, de l'assistance sociale ou du logement, la plupart des provinces hésitent à renoncer à leurs pouvoirs dans ces domaines et à juste titre.

Le monde n'est pas parfait, mais si nous cherchions surtout à aider les enfants pauvres, ceux dont les parents sont assistés sociaux ou gagnent un maigre salaire et si nous pouvions leur consacrer les ressources financières dont disposent les programmes municipaux, provinciaux et fédéraux, la situation serait-elle pire ou meilleure? La situation de ces enfants serait-elle pire ou meilleure si nous prenions tout cet argent pour le leur consacrer? Si les choses sont pires, combien faudrait-il ajouter à ce montant?

Je m'inquiète non pas pour les enfants dont la famille dispose d'un revenu suffisant, mais pour ceux qui vivent dans la pauvreté. Nos points de vue diffèrent en ce qui concerne les autres enfants, mais c'est parfaitement normal dans un pays comme le nôtre.

Que faire pour les plus défavorisés? Comment s'arranger pour qu'ils bénéficient de ces mesures?

**M. Moscovitch:** Depuis environ 25 ans, on s'est imaginé qu'un revenu annuel garanti réglerait tous nos problèmes sociaux. D'après ce que j'ai constaté, la situation est trop complexe pour pouvoir être réglée au moyen d'une seule mesure.

*[Text]*

I understand what is the purpose of a guaranteed annual income. One purpose is to relieve, to some degree, the administrative burden, as it is regarded. A second purpose is to find inefficiencies in the system so that we can deliver assistance more cheaply. I do not think that assistance is delivered now in an inefficient way, and I am not sure that there is a great deal to save through administration.

The Canada Assistance Plan is, in effect, a guaranteed annual income that we have had in place in this country for more than 20 years. The rates from province to province have been seriously eroded by inflation simply because the rate structure has not been indexed, to my knowledge, in any province, and it has not kept pace. The consequence is that people who live on social assistance, including children—there are many children living on social assistance—simply do not have the funds necessary to survive. That is why we see so many people lining up at food banks.

**Senator Robertson:** Coming back to your point regarding a multiplicity of programs for assistance, that it is not a hindrance to the delivery system, I am glad you like it. I do not like it. I think it is a terrible mess.

It was not that many years ago when senior citizens were basically in the same state nationally as today are those children who live in poverty. We have come a long way, mainly because of the OAS/GIS. Outside of that program, such as health programs and housing programs, the provinces have handled the “odds and sods”, but nothing substantial.

Generally speaking, we consider the OAS/GIS as the guts of the system for seniors, and that seems to be working well.

**Professor Moscovitch:** There is also the Canada Pension Plan.

**Senator Robertson:** Yes, and now more of our seniors are coming down on that.

**Professor Moscovitch:** It was not as important. As you probably recall, the GIS was instituted as a short-term measure to bridge the gap while the CPP began to take effect. It has not turned out that way, but that is what it was instituted for.

**Senator Robertson:** It has kept most seniors out of poverty.

**Professor Moscovitch:** There is no doubt about that. I did a thorough study of the GIS and its impact on Ontario and Quebec two years ago. I found that when one looked at the different categories of benefits there were few people who would not be at least at the poverty line for seniors, and that primarily is because of increasing benefits under the Old Age Pension and the GIS combined. When one looks at poverty figures, there are substantially fewer, on a percentage basis, of seniors for that reason. In fact, that is reflected clearly in the data that shows that if you are a senior and you have access to more than one social benefit program, you are less likely to be poor. Not everybody does.

*[Traduction]*

Si j'ai bien compris, l'objectif d'un revenu annuel garanti est, d'une part, d'alléger le fardeau administratif. D'autre part, il s'agit de remédier aux lacunes du système afin de pouvoir assister les gens d'une façon moins coûteuse. Je ne crois pas que l'assistance soit si mal administrée actuellement et qu'il y ait de grosses économies à réaliser de ce côté-là.

Le Régime d'assistance publique du Canada est, en fait, une forme de revenu annuel garanti qui existe déjà depuis plus de 20 ans. L'inflation a largement grignoté les taux en vigueur dans les diverses provinces simplement parce que les prestations n'ont pas été indexées et n'ont pas suivi l'augmentation du coût de la vie. En conséquence, les assistés sociaux, y compris les nombreux enfants qui vivent de l'aide sociale, n'ont pas assez d'argent pour survivre. Voilà pourquoi tellement de gens font la queue devant les banques d'alimentation.

**Le sénateur Robertson:** Vous avez dit que la coexistence de nombreux programmes d'assistance ne nuisait pas au système de distribution et je me réjouis de voir que cela vous satisfait. Personnellement, cela ne me plaît pas du tout. Je pense qu'il s'agit d'un terrible gâchis.

Il n'y a pas si longtemps, les personnes âgées se trouvaient à peu près dans la même situation que les enfants qui vivent actuellement dans la pauvreté. Les choses se sont beaucoup améliorées pour eux, surtout grâce à la sécurité de la vieillesse et au SRG. Par cela et les programmes de santé et de logement, les provinces ont pris quelques mesures, ça et là, mais rien d'important.

En général, nous considérons la sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti comme les principales mesures en faveur des personnes âgées et elles semblent donner de bons résultats.

**M. Moscovitch:** Il y a aussi le Régime de pensions du Canada.

**Le sénateur Robertson:** Oui, et les personnes âgées sont plus nombreuses à s'en prévaloir.

**M. Moscovitch:** Ce programme n'était pas aussi important. Vous vous souviendrez sans doute que le SRG a été instauré comme une mesure provisoire qui permettait aux retraités d'attendre de toucher le RPC. Les choses ont évolué autrement, mais tel était le but de ce programme.

**Le sénateur Robertson:** Il a permis à la plupart des personnes âgées d'échapper à la pauvreté.

**M. Moscovitch:** Sans aucun doute. Il y a deux ans, j'ai effectué une étude approfondie du SRG et de ses répercussions en Ontario et au Québec. En examinant les diverses catégories de prestations, j'ai constaté que rares sont les personnes âgées qui ne se situent pas au moins au seuil de la pauvreté et cela grâce à l'augmentation des prestations de sécurité de la vieillesse et de SRG. Pour cette raison, les personnes du troisième âge représentent un pourcentage nettement moins important des pauvres. Les données indiquent clairement que si vous êtes âgé ou si vous avez accès à plus d'un programme d'avantages sociaux, vous risquez moins d'être pauvre. Ce n'est pas vrai pour tout le monde.



[Text]

**Senator Robertson:** No, of course not.

**Professor Moscovitch:** Approximately 5 per cent of the case load in Ottawa-Carleton relates to seniors. The reason is that they are most likely to be immigrants who do not qualify for OAS, GIS or CPP for that matter.

**Senator Robertson:** Those are increasingly becoming part of the system.

**Professor Moscovitch:** Some people are not covered by it; nevertheless, most people are, and I think that is important.

**Senator Robertson:** If we were trying to do something for children living in poverty, for that lower end of the stick, as we have done for the other end, then how do we go about it? Are you really advocating that we keep everything?

**Professor Moscovitch:** No, I do not think so. I simply said that I did not think there was a one factor solution to a complex problem, and my brief does not suggest that there is nothing to be done in the present system at all. In fact, I have a set of proposals. A number of those relate directly to the Canada Assistance Plan regarding reforms that could be instituted very simply into it which would have wide significance in the way in which the programs are administered throughout the country.

If you are asking me about something like the OAS-GIS combination, that is part and parcel of the Senate's child benefits proposal in the 1987 report. My feeling is that it is advantageous to remove some of the exemption and deduction programs and to switch them over to either credit or expenditure programs. As a consequence, they will have a less regressive effect. If I were proposing to work on the basis of that kind of solution, I would, as with the OAS-GIS, push for a substantial equivalent to an OAS—that is to say, a substantial base program of a universal family allowance which would then be coupled to a supplementary program.

The discussions that I have seen so far, are, in effect, simply to turn the family allowance toward a selective program without the base. The reason that program works is because there is base and then there is a supplemental selective program on top of the base. The selective program is not of the same order as the base, although in the last few years it is moving in that direction because the base was not expanded fast enough to accommodate the changes that were occurring in society. That is what I would advocate and that is, in effect, what I have said here.

I did not focus on a supplemental scheme. I said that it is necessary to have a family allowance or child allowance scheme which effectively bridges the gap between wages and the number of dependents in a family. That is the original conception of family allowance from the time that French industrialists began paying family allowance around the turn of the century in France, and that is the idea that was advocated until the 1940s when the family allowance was actually instituted. It is the concept of horizontal equity; that is, trying to establish some equity between families that receive the same income but have different numbers of dependents. That is what I would advocate.

[Traduction]

**Le sénateur Robertson:** Non, évidemment pas.

**M. Moscovitch:** Environ 5 p. 100 des assistés sociaux d'Ottawa-Carleton sont des personnes âgées. Dans la plupart des cas, il s'agit d'immigrants qui n'ont pas droit à la sécurité de la vieillesse, au SRG ou au RPC.

**Le sénateur Robertson:** Ils sont de plus en plus nombreux à y devenir admissibles.

**M. Moscovitch:** Certains ne sont pas couverts, mais la plupart des gens le sont et c'est important.

**Le sénateur Robertson:** Si nous voulons faire quelque chose pour les enfants qui vivent dans la pauvreté, comme nous l'avons fait pour les personnes âgées, comment procéder? Êtes-vous vraiment en faveur du maintien de tous les programmes?

**M. Moscovitch:** Non. J'ai dit simplement qu'à mon avis il n'existait pas de panacée pour résoudre un problème complexe et je n'ai pas prétendu qu'il n'était pas possible d'améliorer le système actuel. En fait, j'ai proposé plusieurs solutions. Certaines d'entre elles se rapportent directement au Régime d'assistance publique du Canada. Il s'agit de réformes qui pourraient être facilement apportées et qui auraient d'importantes répercussions sur la façon dont les programmes sont administrés dans l'ensemble du pays.

Si vous parlez d'un programme dans le genre du SRG et de la sécurité de la vieillesse, cela fait partie intégrante des propositions que le Sénat a formulées dans son rapport de 1987 au sujet des prestations pour les enfants. À mon avis, il serait avantageux de supprimer certaines exemptions et déductions et de les remplacer par des programmes de crédits ou de dépenses. Cela aurait un effet moins régressif. Je serais en faveur d'un programme à peu près équivalent à la sécurité de la vieillesse, c'est-à-dire un programme d'allocations familiales universelles de base qui pourrait être assorti d'un programme de prestations complémentaire.

Jusqu'ici, il a simplement été question de faire des allocations familiales un programme sélectif, sans programme de base. Si ce programme fonctionne, c'est parce qu'il constitue une base et qu'il est complété par un programme supplémentaire sélectif. Le programme sélectif n'est pas comparable au programme de base même si, depuis quelques années, il s'oriente dans cette direction du fait que la base n'a pas pris suffisamment d'expansion pour suivre les changements survenus dans la société. Voilà ce que je préconise et c'est en fait ce que je viens de dire.

Je n'ai pas parlé des prestations complémentaires. J'estime nécessaire d'avoir un programme d'allocations familiales pour combler l'écart entre le salaire et le nombre d'enfants à charge. Tel était le principe à l'origine des allocations familiales depuis l'époque où les industriels français ont commencé à verser des allocations familiales, au début du siècle, en France, et tel est également le principe qui a été mis de l'avant jusqu'à ce que les allocations familiales soient instaurées, dans les années 40. Il s'agit du principe de l'équité horizontale; autrement dit, il s'agit d'établir une certaine équité entre les familles qui touchent le même revenu, mais qui n'ont pas le même nombre d'enfants. Voilà ce que je préconise.

[Text]

What I tried to say here was that we should not only focus on that because child poverty is the result of other factors. We are not going to solve the problem by changing around a few tax schemes and developing a family allowance or GFS or something like that. I am not saying it will not help; I am saying you have to look elsewhere as well and look at the base of income that people have and try to do something about that as well.

**Senator Robertson:** I think you would probably agree that we will not buy our way out of the problem either. There must be a lot of work done.

**Le sénateur Hébert:** Merci, madame la Présidente. Je serais tenté de vous poser une question que j'ai posée tout à l'heure au Ministre d'État à l'Habitation. Je ne sais pas si vous étiez présent pendant cet échange. C'est une question à laquelle j'ai eu des réponses très courtoises mais peu satisfaisantes à mon point de vue.

La première était à l'effet, qu'étant donné la conjoncture économique pour le moins inquiétante même si, comme le ministre le disait avec raison, l'on ne sait pas ce qui peut se développer d'ici un an ou d'ici deux ans, bien évidemment. Espérons d'ailleurs que la conjoncture va s'améliorer plutôt que de s'aggraver. Malgré tout, elle s'aggrave déjà, ça c'est un fait. Le chômage augmente partout sauf dans de rares régions du pays. Le chômage veut dire, donc, par voie de conséquences plus de pauvreté, et plus de difficultés.

Est-ce que cela peut justifier un budget, qui, bien sûr, doit penser au déficit et tenter de le réduire par tous les moyens, est maintenant acceptable. Sachant l'état de la pauvreté d'un grand nombre de canadiens et particulièrement cette pauvreté qui touche les plus innocents c'est-à-dire les enfants, est-ce qu'il est moralement acceptable en 1990 d'effectuer une coupure de 15p. 100 qui va toucher le logement que l'on dit social?

**M. Moscovitch:** Sénateur Hébert, c'est une rare opportunité peut-être de discuter un peu le budget totalement parce que, à mon avis, il y a dans le budget un effet d'une paire de ciseaux. Il y a d'une part les changements dans le programme d'assurance-chômage qui va couper les prestations disponibles pour les chômeurs dans l'avenir. Cela va augmenter le nombre de gens qui seront forcés de demander de l'assistance sociale.

Quand j'étais au département du service social d'Ottawa-Carleton j'avais la tâche de préparer un rapport sur l'expansion attendue dans le budget du service social suite à ces changements dans l'assurance-chômage. D'autre part, pour reprendre mon analogie, une lame du ciseau représente les coupures dans les fonds disponibles au plan d'assistance canadien et l'autre lame concerne l'assistance social.

Les changements dans les logements sociaux sont aussi importants, comme je l'ai dit. Pour les familles qui sont obligées de demander de l'assistance sociale ou même de vivre sur les prestations d'assurance-chômage, pour la plupart, les coûts les plus élevés sont ceux du logement. Ceci est clair dans toutes les recherches qui sont disponibles sur le sujet. Beaucoup plus que 50p. 100 de leur budget familial est consacré au coût de leur logement. Donc, cela sera important dans l'avenir aussi.

[Traduction]

Cela dit, il ne faut pas se limiter à ce genre de mesure étant donné que la pauvreté chez l'enfant résulte également d'autres facteurs. Nous ne réglerons pas le problème en modifiant quelques régimes fiscaux et en instaurant des allocations familiales ou un supplément familial garanti. Cela peut être utile, mais il faut également regarder ailleurs et essayer d'améliorer le revenu de base des familles.

**Le sénateur Robertson:** Vous reconnaîtrez sans doute que le problème n'est pas facile à résoudre et qu'il y a beaucoup à faire.

**Senator Hébert:** Thank you, Madam Chairman. I would be tempted to ask you a question that I put to the Minister of State for Housing a few moments ago. I don't know if you were here during that exchange. It was a question to which I received courteous answers, but answers that were unsatisfactory as far as I am concerned.

My first question was whether it is acceptable in 1990, given an economic situation which is disturbing to say the least, even though, as the Minister rightly said, we obviously don't know what can happen in the next year or two... Let us hope the situation will improve rather than get worse. In spite of everything, it is already getting worse; that much is a fact. Unemployment is on the rise everywhere, except in a very few regions in the country. And more unemployment necessarily means more poverty and more trouble.

At any rate, is it justifiable that, in a budget that must of course make provision for the deficit and try by all means to reduce the deficit... Is it now acceptable... My question is: is it acceptable in 1990, knowing the state of poverty in which many Canadians live, particularly that poverty that affects the most innocent, that is to say children, is it morally acceptable to make a 15 per cent reduction that will affect so-called social housing?

**Mr. Moscovitch:** Senator Hébert, it is perhaps a rare opportunity to discuss the overall budget because, in my view, the budget has the effect of a pair of scissors. On the one hand are the changes to the unemployment insurance program, which will cut future benefits available to the unemployed. And those cuts will increase the number of people who will be required to apply for social assistance.

When I worked for the Ottawa Carleton Social Services Department, it was my duty to prepare a report on the expected increase in the social services budget as a result of these changes to the unemployment insurance system. On the other hand are the budget cuts in funds available for the Canada Assistance Plan for social assistance.

The changes in social housing are also important, as I said, because most of the cost of living for families forced to apply for social assistance or to live on unemployment insurance benefits are housing costs. That much is clear in all available research on the subject. Much more than 50 per cent of the family budget is allocated to housing costs. Consequently, that will be important in the future as well.



[Text]

Il est important de dire que depuis 1978, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a cessé de participer en effet dans les projets de logements publics. Quand on parle de logement social du point de vue du gouvernement fédéral, c'est plutôt un logement à but non-lucratif et le logement co-opératif. On ne parle pas maintenant de nouveaux projets de logements publics parce, en effet, ils ont cessé de rendre disponibles les fonds pour ces genres de projets.

**Le sénateur Hébert:** Merci, monsieur Moskovitch. Vous avez dans votre texte fait allusion aux «food banks» et «aux soupes populaires» qui sont, selon vous, des indicateurs du degré de pauvreté d'une société surtout urbaine. Vous avez dit, je crois, que cet indicateur nous dit clairement qu'il y a augmentation de la pauvreté. Des canadiens s'humilient, il faut bien dire le mot, pour aller faire la queue devant une de ces institutions pour en ressortir avec un sac de provisions qu'ils n'ont même pas choisies eux-mêmes et dans lequel peut-être, il n'y a pas tous les éléments essentiels à la vie d'un enfant, parce exemple, ou au développement de l'enfant.

Comment le Canada se situe-t-il dans ce domaine là, par rapport à cet indicateur, si on le compare aux autres pays industrialisés? Je pense à ceux de l'Europe occidentale, aux pays nordiques, que ce soit la Grande Bretagne, l'Allemagne, etcetera, est-ce qu'il y a une situation semblable? Est-ce qu'il y a ce même phénomène qui moi me déconcerte chaque fois que j'en remarque l'existence que ce soit à Montréal, à Toronto ou ailleurs?

**M. Moskovitch:** Malheureusement, la situation des soupes populaires existe dans d'autres pays aussi. D'après mon expérience, elle existe aux États-Unis.

**Le sénateur Hébert:** Aux États-Unis on peut le comprendre.

**M. Moskovitch:** Elle existe aussi en France et en Grande Bretagne, oui. Pour répondre sérieusement à cette question, je crois que l'on doit comprendre deux choses: d'abord, l'engagement de chaque gouvernement dans chacun des pays envers le plein emploi. D'autre part, il faut connaître les programmes disponibles dans chacun des pays pour l'assistance sociale ou un tel programme. Donc en France, par exemple, les soupes populaires existent mais c'est plutôt à cause du fait qu'il n'existe pas un programme comme celui de l'assistance sociale au Canada. Ils ont toute une gamme de programmes de l'État providence là-bas qui sont en avance sur ceux que nous avons ici.

Aux États-Unis et en Grande Bretagne ils n'ont pas un engagement envers le plein emploi. Mais dans les pays comme la Suède ou même l'Autriche où il y avait et où ils continuent d'avoir un engagement envers le plein emploi. Ils n'ont pas les mêmes problèmes au même niveau que nous en ce qui concerne la pauvreté. Aussi, il n'y a pas un assez grand écart entre les pauvres et les riches. En effet, le taux d'inégalité est beaucoup moins élevé dans ces pays qu'il ne l'est dans un pays comme le Canada sous certains aspects.

**Le sénateur Hébert:** Merci, madame la présidente.

**The Chairman:** Professor Moscovitch, you have been helpful in laying out nine points of action that could be taken to do

[Traduction]

It is important to say that, since 1978, the Canada Mortgage and Housing Corporation has stopped taking part in public housing projects. When we talk about social housing from the federal government's point of view, we are mainly talking about non-profit housing and cooperative housing. There is no longer any talk of new public housing projects because they in effect stopped making the funds for this type of project available.

**Senator Hébert:** Thank you, Mr. Moscovitch. In your text you referred to food banks and soup kitchens which, according to you, are indicators of the degree of poverty in a society, particularly urban society. I believe you said that this indicator clearly tells us that poverty is on the rise and that Canadians are having to stoop—because that's what it amounts to—to lining up outside one of these institutions in order to come out with a bag of groceries they haven't chosen themselves and which may not contain all the items necessary to sustain a child's life or development.

Based on this indicator, where does Canada stand in comparison to the other industrialized countries; I am thinking of those in Western Europe, the Nordic countries, Great Britain, West Germany, and so on. Are the situations similar? Is there the same phenomenon, which troubles me each time I see or notice it in Montreal, Toronto or elsewhere?

**Mr. Moscovitch:** Unfortunately, soup kitchens exist in other countries as well. Based on my experience, they exist in the United States.

**Senator Hébert:** It's understandable that they exist in the United States.

**Mr. Moscovitch:** They also exist in France and in Great Britain. To answer your question seriously, I believe we must understand two things: first, the commitment of each government in each country to full employment, and, second, we have to know what programs are available in each country for social assistance or other such programs. In France, for example, soup kitchens exist, but mainly because there is no program such as social assistance in Canada. They have a whole range of welfare state services there that are far ahead of those we have here.

The United States and Great Britain are not at all committed to full employment. In countries such as Sweden and even Austria, however, where there is a commitment to full employment, the same poverty-related problems do not exist to the same degree. Consequently, there is not a very great disparity between rich and poor. In addition, there is, in a certain way, much less inequality in these countries than there is in a country such as Canada.

**Senator Hébert:** Thank you, Madam Chairman.

**La présidente:** Professeur Moscovitch, vous nous avez aidés en énonçant les neuf mesures à prendre pour remédier à la

[Text]

something about child poverty. I particularly appreciate your point on the administrative guidelines. I wonder if I could put to you three questions. Particularly on the question of the administrative guidelines, you implied that a great deal could be accomplished by administrative change but that it has not occurred because of a lack of political will. Do you think that is the only reason, or are there, for example, federal-provincial difficulties that arise as a result of that?

**Professor Moscovitch:** That is an important question. Let me explain how the guidelines work and I think from that you will see where the problem lies. The guidelines are limits. They establish the tax-back rates, the amounts of income that can be retained in certain circumstances and the amount of assets that can be retained, so they are maximums. At the moment, few provinces come even close to the guidelines. It would remain a question of provincial administration as to whether they would go any farther than even the present guidelines were these guidelines to be relaxed. I do not want to say that tomorrow, when the guidelines are changed and the Department of Health and Welfare issued a new set, that the administration of social assistance would change.

It is important to understand that the administration of social assistance is wholly a provincial responsibility. The Canada Assistance Plan is strictly a funding plan. That is all it is. It sets certain broad conditions under which the provinces may obtain funds. On the other hand, those guidelines send a signal to the provinces as to what is and what is not appropriate. I think changing those guidelines could and would have a serious effect simply because they would open up greater possibilities, and, after all, the Canada Assistance Plan remains an open-ended cost-sharing program.

**The Chairman:** You put as your first issue the question of full employment in the 1945 report. I understand the basic objective you are restating there, but could you comment a little more on what full employment might mean in a labour market where we have a rapid entry of mothers with young children and where most jobs being created are part-time jobs? I might say that last week I was in the Cambridge area, where many mothers and fathers were complaining that while each of them have a part time job, their combined income led to a drop in their standard of living and, of course, no better access to child care or support for it. When you talk about full employment, do you also talk about a change in the quality of jobs and the benefits and wages that go with such changes?

**Professor Moscovitch:** I do not claim to have a simple solution to what is a complex problem. I pointed out that an important change has been taking place in attitude and in expectation within society. The welfare state of the post-war years was built on the concept of full employment; that is, the programs that were constructed were not expected to deal with such large numbers as are now being forced to depend upon those programs. My key point was that it cannot survive under this

[Traduction]

paupvreté chez les enfants. J'apprécie surtout ce que vous avez dit au sujet des directives administratives. J'aurais trois questions à vous poser. En ce qui concerne les directives administratives, vous avez laissé entendre que la situation pourrait être énormément améliorée au moyen de changements administratifs, mais que ces changements n'ont pas eu lieu à cause d'un manque de volonté politique. Pensez-vous que ce soit la seule raison ou que cela pose également des problèmes au niveau fédéral-provincial?

**M. Moscovitch:** Voilà une question importante. Permettez-moi de vous expliquer comment fonctionnent les directives et vous verrez sans doute où réside le problème. Les directives constituent des limites. Elles établissent les taux à partir desquels les prestations sont récupérées au moyen de l'impôt, le montant du revenu qu'il est possible de conserver et le montant des biens qui peuvent être gardés. Par conséquent, il s'agit de plafonds. À l'heure actuelle, rares sont les provinces qui se rapprochent des directives. C'est à l'administration provinciale de décider d'aller plus loin que les directives actuelles au cas où ces directives seraient relâchées. Je ne veux pas dire que si le ministère de la Santé et du Bien-être établissait de nouvelles directives, l'administration de l'assistance sociale changerait du jour au lendemain.

Il faut bien comprendre qu'il s'agit là d'une question entièrement du ressort des provinces. Le Régime d'assistance publique du Canada est un régime de financement et rien de plus. Il établit certaines conditions générales dans lesquelles les provinces peuvent obtenir des fonds. Les directives en question font savoir aux provinces ce qu'elles peuvent faire et ne pas faire. À mon avis, la révision de ces directives pourrait avoir d'importantes répercussions du simple fait qu'elle ouvrirait davantage de possibilités. N'oublions pas en effet que le Régime d'assistance publique du Canada demeure un programme à frais partagés pour lequel aucun plafond n'est fixé.

**La présidente:** Vous avez commencé par parler de la question du plein emploi abordée dans le rapport de 1945. Je comprends très bien l'objectif fondamental que vous nous avez rappelé, mais pourriez-vous nous en dire un peu plus sur les effets du plein emploi dans un marché du travail où les mères de famille sont de plus en plus nombreuses et où la plupart des emplois créés sont les emplois à temps partiel? La semaine dernière, je me trouvais dans la région de Cambridge où un grand nombre de mères et de pères de famille ont fait valoir qu'ils exerçaient chacun un emploi à temps partiel dont le revenu total représentait une baisse de leur niveau de vie et que l'accès aux services de garderie ne s'était évidemment pas amélioré. Lorsque vous parlez du plein emploi, envisagez-vous également un changement dans la qualité des emplois, des avantages sociaux et de la rémunération?

**M. Moscovitch:** Je ne prétends pas disposer d'une solution toute simple pour résoudre un problème complexe. J'ai fait remarquer que l'attitude et les attentes de la société avaient changé. L'État-providence de l'après-guerre se fondait sur le principe du plein emploi; autrement dit, les programmes mis en place ne visaient pas à aider le grand nombre de gens qui sont maintenant obligés d'en dépendre. Ce genre de régime ne peut pas survivre à de telles pressions et les pressions actuelles résul-



[Text]

kind of pressure and the pressure that is there now is resulting in demands for cutting social expenditures that have grown as a result of prolonged high unemployment. The way to deal with the expansion of social expenditures, then, is to cut the social expenditures. In my view the problem resides with the fact of high and prolonged unemployment.

I do not have a simple answer to the question you are asking about the quality of work. A number of studies have been done looking at how the Canadian workforce is changing, and undoubtedly one of the directions—and an important and worrisome direction—is that the traditional pyramid shape of the labour market as it were, or triangular shape of the labour market, is changing towards an hourglass shape. How far it has gone in that direction is not entirely clear, but several studies from Statistics Canada produced over the last few years suggest now a clear indication of that. What is particularly worrisome is that young workers coming on to the market looking for jobs will be confined to a particular section of the labour market where there is nowhere to go but to stay in low-paid and dead-end work. For the future, the kind of dislocation that this will create in society is extremely important and worrisome. When you disinherit, in effect, a whole generation of people or a major part of that generation, you are sowing the seeds for a good deal of problems in the future.

**The Chairman:** Certainly the Economic Council's recent report entitled, "Good Jobs, Bad Jobs" makes that point very well.

**Professor Moscovitch:** To some degree it is echoing the studies that have been done independently by Statistics Canada, in fact by some of my colleagues.

**The Chairman:** I should like to ask you about the implications of section 106(a) of the Meech Lake Accord on the establishment of standards and objectives in social welfare programs. Can you comment on that?

**Professor Moscovitch:** This is a section that says that each individual province should be allowed to conduct its own business subject to maintenance of national standards in provision.

**The Chairman:** It says that provinces would be allowed to opt out of federal programs with compensation.

**Professor Moscovitch:** Yes, so long as they maintain the standard. I have no problem with that. That seems to me to be essentially the provision that we have operated under in the welfare state with the creation of the major programs in the 1960s.

In effect, that is what the Canada Assistance Plan says. We had that arrangement in 1966, and we have it now, in that Quebec, in effect, opts out of the Canada Assistance Plan. I say "in effect" because it is something of a technicality to explain how it is that they are in and not in. Essentially what it means is that they receive tax points through the Minister of Finance and do not have to suffer the indignity of submitting a bill to Health and Welfare Canada.

All that being said, they do calculate how much money is spent. If the tax points are too much or too less, they adjust that. In the end the money that they get through the tax points

[Traduction]

tent de la demande en faveur d'une réduction des dépenses sociales qui ont augmenté à la suite d'un chômage prolongé. Pour faire face à l'expansion des dépenses sociales, on coupe dans ces dépenses. À mon avis, c'est le chômage élevé et prolongé qui constitue la cause du problème.

Pour ce qui est de la qualité du travail, je n'ai pas de réponse toute simple à vous proposer. Il y a eu plusieurs études sur l'évolution de la population active du Canada et l'on a constaté une tendance importante et inquiétante à savoir que la forme pyramidale traditionnelle du marché du travail prend la forme d'un sablier. Nous ne connaissons pas exactement l'ampleur de ce phénomène, mais plusieurs études que Statistique Canada a réalisées ces dernières années en font clairement état. Le plus inquiétant est que les jeunes travailleurs qui arrivent sur le marché du travail seront cantonnés dans les emplois sans avenir et mal rémunérés. Cela va créer des bouleversements très graves et très inquiétants dans la société. Lorsque vous déshéritez toute une génération ou presque, il faut s'attendre à de sérieux problèmes.

**La présidente:** Le Conseil économique l'a très bien fait valoir dans son récent rapport intitulé «Good Jobs, Bad Jobs».

**M. Moscovitch:** Ce rapport reflète, dans une certaine mesure, les études réalisées par Statistique Canada et certains de mes collègues.

**La présidente:** J'aimerais vous demander quelles seront les conséquences de l'article 106 de l'Accord du lac Meech sur l'établissement des normes et objectifs des programmes d'assistance sociale. Qu'en pensez-vous?

**M. Moscovitch:** Il est dit dans cet article que chaque province doit pouvoir établir ses propres programmes à la condition de respecter certaines normes nationales.

**La présidente:** Il est dit que les provinces ne sont pas tenues de participer aux programmes fédéraux et qu'en cas de désistement elles obtiendront des compensations.

**M. Moscovitch:** Oui, à la condition de respecter les normes. Je n'y vois pas d'objection. C'est de cette façon que les choses marchaient depuis que les principaux programmes ont été établis, dans les années 60.

En fait, c'est ce que prévoit le Régime d'assistance publique du Canada. Ce genre d'entente a été conclue en 1966 et elle est toujours en vigueur en ce sens que le Québec, par exemple, ne participe pas vraiment au Régime d'assistance publique du Canada. Je dis «pas vraiment» car les modalités ne sont pas les mêmes. En fait, le ministre des Finances lui accorde des points fiscaux et il n'a pas à présenter la facture au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Cela dit, on calcule combien d'argent a été dépensé et s'il y a eu trop de points fiscaux ou pas assez, on procède à un ajustement. En fin de compte, le Québec doit dépenser l'argent qu'il

[Text]

has to be spent according to the guidelines established by the Canada Assistance Plan. All I am saying by this example is that it is exactly the situation we have now. I do not think anything has changed. The real issue is what are the national standards.

**The Chairman:** Exactly. I do not have your exact words here, but you are arguing, under the heading "Adequacy of Benefits," that benefits are not adequate and different standards would need to be set. Under the current system, or under the Meech system, what would be the capacity of the federal government to ensure that there will be better standards?

**Professor Moscovitch:** For a start, adequacy would have to be defined. The federal government says to the provinces, "We have all this money available. All you have to do is meet these terms and conditions." The provinces in certain circumstances could say, "Thank you very much, but no thanks." It is a cooperative arrangement. It is not something that can simply be imposed tomorrow, with the federal government saying, "From now on these are the terms under which you are going to be working." But there has been no attempt to define adequacy, neither by any individual province in its administration, nor by the federal government, nor by the federal government and the provinces together.

If we are going to make a start towards dealing seriously with poverty, we have to define what an adequate rate is. My point is that the preamble to the Canada Assistance Plan charges every province that receives funds under the act with providing adequate benefits. It is already there; they are already receiving it on the basis that they are to provide adequate benefits, but we have not defined what adequacy is.

**The Chairman:** Let us suppose the federal government were to define it. What would be their capacity to ensure that that definition was applied?

**Professor Moscovitch:** Cooperative federalism works essentially as a system of trust. It is important to understand that the Canada Assistance Plan has approximately 20 officers to administer an \$8 million budget. This is not a high degree of accountability.

In some instances in the federal government there are programs where more money is spent to administer \$50,000 than on the \$8 billion under the Canada Assistance Plan.

I am not saying there are not checks and balances at the provincial level, because there are. There are methods by which all of this has to be checked out in the end. In fact, in a piece of work I did a couple of years ago I laid out the detail of how all that works. In fact, there are very few enforcement officers of the Canada Assistance Plan.

**Senator Robertson:** The question of adequacy has always been a problem in any government, whether it is the federal government, provincial governments or municipal governments. What is adequate in Hampton, King's County, New Brunswick and what is adequate in downtown Toronto is a difficult question. This is why you have to have a cooperative approach, because I do not think everything is black and white.

[Traduction]

reçoit sous la forme de points fiscaux selon les directives établies par le Régime d'assistance publique du Canada. Tout cela pour vous montrer que l'accord ne changera rien. L'important ce sont les normes nationales.

**La présidente:** Exactement. Je n'ai pas noté vos paroles exactes, mais en ce qui concerne le montant des prestations, vous dites qu'il est insuffisant et qu'il faudrait établir des normes différentes. Selon le système actuel ou le système résultant de l'Accord du lac Meech, le gouvernement fédéral aurait-il la possibilité d'améliorer les normes?

**M. Moscovitch:** Il faudrait d'abord définir ce qui constitue des prestations suffisantes. Le gouvernement fédéral dira aux provinces qu'elles disposent d'un certain montant d'argent et qu'elles doivent respecter certaines conditions. Certaines provinces refuseront. Ces mesures doivent être prises en coopération et le gouvernement fédéral ne peut pas se contenter de les imposer du jour au lendemain en disant: «Voilà ce que vous allez devoir faire à partir de maintenant». Mais ni les provinces ni le gouvernement fédéral n'ont cherché, séparément ou ensemble, à définir ce qui constituait un niveau adéquat.

Si nous voulons nous attaquer sérieusement à la pauvreté, nous devons définir ce qui constitue un taux adéquat. Le préambule de la loi sur le Régime d'assistance publique du Canada confère à chaque province qui reçoit des fonds en vertu de la loi l'obligation de verser des prestations suffisantes. Cette obligation existe déjà, mais il nous reste à définir où se situe le niveau adéquat.

**La présidente:** Supposons que le gouvernement fédéral le définisse. Dans quelle mesure pourrait-il faire appliquer cette définition?

**M. Moscovitch:** Le fédéralisme coopératif repose sur la confiance. Il faut bien comprendre qu'une vingtaine de fonctionnaires sont chargés d'administrer le Régime d'assistance publique du Canada qui a un budget de 8 millions de dollars. L'imputabilité laisse à désirer.

Dans certains cas, le gouvernement fédéral dépense plus d'argent pour administrer un programme qui coûte 50 000 \$ que pour le Régime d'assistance publique du Canada qui coûte 8 milliards.

Je ne prétends pas qu'il n'existe aucun frein et contre-poids au niveau provincial étant donné qu'il y en a. Il existe des méthodes de vérification. J'ai d'ailleurs expliqué comment cela fonctionnait dans une étude que j'ai faite il y a un an ou deux. En fait, les agents chargés de faire appliquer le Régime d'assistance publique du Canada sont très peu nombreux.

**Le sénateur Robertson:** Le niveau des prestations a toujours posé un problème au gouvernement aussi bien au niveau fédéral que provincial ou municipal. Il est difficile d'établir quel est le montant adéquat à Hampton, à King's County au Nouveau-Brunswick ou dans le centre-ville de Toronto. Voilà pourquoi une coopération s'impose étant donné qu'il y a des variantes.



[Text]

**Professor Moscovitch:** I do not mean to suggest by my comments about adequacy that somehow we will have one scale for Canada. I am not an advocate of simple-minded federalism or centralism in these programs. I believe that they must be decentralized. That decentralized administration could be through the federal government or through a provincial-municipal government. In my experience, the municipal level can be a very democratic form of administration.

I am by no means suggesting that it should be in federal hands. On the contrary, I am talking about establishing the standards that will be the rules of the game under which the provinces and the municipalities will work.

**The Chairman:** As always, we have many more questions than we have time. I would like to thank you very much for your brief, which we will treat seriously in our considerations and in our report. Thank you for being here this morning and answering our questions.

**Professor Moscovitch:** Thank you for the opportunity given me to appear here.

**The Chairman:** Our next witness is Mr. Ovide William Mercredi, Regional Chief for Manitoba of the Assembly of First Nations. Prior to being elected to that position, Mr. Mercredi was the director of the Assembly of Manitoba Chiefs. He also acted as legal advisor and negotiator during the federal-provincial negotiations on Indian child welfare. He practised law in Le Pas, Manitoba, before he became involved in the constitutional talks of the 1980s, where he was a legal advisor and coordinator.

With Mr. Mercredi is Ms. Karen Issacs, Policy Analyst for the Assembly of First Nations in Ottawa. She will also answer questions.

Mr. Mercredi, please make your statement now. We will then have questions for you.

**Mr. Ovide William Mercredi, Regional Chief, Manitoba, The Assembly of First Nations:** Thank you, Madam Chairman, for your introduction. I also wish to thank all senators present for this opportunity to express our thoughts and expectations on the serious conditions of poverty that affects so many children in our rich country.

As you can well appreciate, as a representative of the Assembly of First Nations, I shall confine my presentation to Indian child poverty in Canada. I have also been invited to place particular focus on what we believe can be done to eliminate the needless suffering and pain that Indian children and their families endure just to survive from day to day, month to month and year to year in a society that takes exception to Third World poverty and derives much self-indulgent pride in its altruistic and philanthropic activities in the international community.

We do not condemn Canada for assisting the poorer people in Third World countries. Indeed, it would appear that the more industrialized and wealthy countries can all do more to bring about greater equity in the sharing of wealth in this world. What we do condemn, however, is the lack of Canadian aid being given to the poor in Canada, and in particular the

[Traduction]

**M. Moscovitch:** Je ne veux pas dire qu'il faille établir une échelle unique pour le Canada. Je ne préconise pas d'aborder ces programmes dans une optique fédéraliste ou centraliste. Je crois qu'il faut les décentraliser. Leur administration pourrait être décentralisée par l'entremise du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement provincial-municipal. D'après ce que j'ai constaté, la municipalité peut être une forme d'administration très démocratique.

Je ne veux pas dire que le gouvernement fédéral doit s'en charger. Au contraire, je crois qu'il faudrait établir des normes que les provinces et les municipalités devront respecter.

**La présidente:** Comme toujours, le temps nous manque pour poser toutes les questions qui nous viennent à l'esprit. Je tiens à vous remercier de votre mémoire que nous allons examiner sérieusement. Merci d'être venu ce matin et d'avoir répondu à nos questions.

**M. Moscovitch:** Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître.

**La présidente:** Le témoin suivant est Ovide William Mercredi, chef régional pour le Manitoba de l'Assemblée des Premières nations. Avant son élection à ce poste, M. Mercredi était le directeur de l'Assemblée des chefs du Manitoba. Il a également joué le rôle de conseiller juridique et de négociateur au cours des négociations fédérales-provinciales sur le programme indien d'aide à l'enfance. Il a exercé le droit à Le Pas, au Manitoba avant de participer aux pourparlers constitutionnels des années 80 à titre de conseiller juridique et de coordonnateur.

M. Mercredi est accompagné de M<sup>me</sup> Karen Issacs, analyste politique de l'Assemblée des Premières nations, à Ottawa. Elle répondra également à nos questions.

Monsieur Mercredi, pouvez-vous nous présenter votre mémoire, après quoi nous vous poserons des questions.

**M. Ovide William Mercredi, chef régional, Manitoba, Assemblée des Premières nations:** Merci, madame la présidente. Je désire également remercier tous les sénateurs ici présents de nous fournir l'occasion d'exprimer nos opinions au sujet de la pauvreté qui afflige de si nombreux enfants de notre riche pays.

Comme vous le savez, je représente l'Assemblée des Premières nations et je me contenterai donc de parler de la pauvreté chez les enfants indiens du Canada. J'ai également été invité à suggérer les mesures qui, selon nous, pourraient mettre un terme aux souffrances inutiles que les enfants indiens et leur famille doivent subir pour survivre au jour le jour dans une société qui se révolte devant la pauvreté dans le tiers monde et qui s'enorgueillit des activités altruistes et philanthropiques qu'elle entreprend sur la scène internationale.

Nous ne reprochons pas au Canada d'aider les pauvres du tiers monde. En fait, les pays industrialisés et riches pourraient sans doute faire davantage pour assurer un partage plus équitable des richesses de la planète. Néanmoins, nous reprochons au gouvernement fédéral de ne pas aider les pauvres du Canada et surtout, de vouloir limiter les dépenses sociales qui

*[Text]*

preoccupation of this federal government on controlling social spending which, by any cursory analysis, means the continuation, if not reduction, of social spending that now underestimates and miserably fails to address the real poverty that faces the Indian people on or off the reserves.

It is Canada's record and treatment of Indian poverty and the effects of the "ignore and don't expose" approach to Indian child poverty that we reject and denounce as not just inappropriate responses to our social and economic conditions but also as unjustifiable in the face of the expressed values of most Canadians for social and economic justice and equal opportunities for all people who live in our country.

With the greatest of respect, we invite the Senate to condemn and denounce governmental inaction that serves to perpetuate Indian poverty and that helps only to aggravate societal inequities, which, in turn, transforms real and substantial "dreams of opportunity" to "nightmares of entrenched inequality" for the vast majority of the Indian children, Indian youth, Indian young adults, Indian adults and Indian elders in Canada.

There is a saying in our society: It is easier to criticize than it is to offer solutions.

Before we offer solutions, let me first say that but for our poverty we would obviously not come begging to this standing committee of the Senate for help in addressing the issues of child poverty and adult social problems in our communities. To the contrary, had we the resources that our ancestors inherited as their natural birthright, and are now claimed to be the exclusive right of Canada—or shall we more appropriately say are now under the control of the multinational corporations—we would not wait for sunnier weather before we took measures to share the resources of Mother Earth for the collective advantage and benefit of our people.

One may try to diminish this assertion by suggesting that it is always easier to love and fend for members of the same family or race. As a principle of human conduct, we all know that it is not always universally applied. The main point that should be made here is that we, the Indian people and the First Nations, are doubly prejudiced in our ability and capacity to take immediate measures to eradicate the poverty of our people and our children in that, first, we do not have, nor do we control, access to, or are we encouraged to take full advantage of, the natural wealth of our country; and, secondly, the Canadian governments and multinational corporations who do have control, access to and take full advantage of, the natural wealth of this country are not apt at sharing the wealth of our country with the aboriginal people of Canada.

Honourable senators, you all have more knowledge and experience than I when it comes to understanding how the wealth of our country is so unevenly distributed to the point where the Charter of Rights and Freedoms expressed in the supreme law of our land comes to mean very little to those in Canada who live under the poverty line.

With respect to our treaty and aboriginal rights—which clearly challenge the status quo in terms of how the land and its resources and the wealth of this country are currently being

*[Traduction]*

sous-estiment déjà la pauvreté des Indiens vivant dans les réserves et à l'extérieur et qui sont loin d'y remédier.

C'est la façon dont le Canada a réagi face à la pauvreté chez les Indiens et le refus de voir en face la pauvreté chez les enfants indiens que nous dénonçons. En effet, il s'agit là non seulement d'une façon inacceptable d'aborder les problèmes sociaux et économiques, mais également d'une attitude injustifiable compte tenu de la valeur que la plupart des Canadiens disent attacher à la justice sociale et économique et à l'égalité des chances pour tous les habitants de notre pays.

Nous invitons respectueusement le Sénat à dénoncer l'inaction du gouvernement qui a pour effet de perpétuer la pauvreté chez les Indiens et d'aggraver les injustices sociales, ce qui transforme les rêves d'égalité en véritables cauchemars d'injustice pour la majorité des Indiens du Canada, aussi bien les enfants que les adolescents, les adultes et les personnes âgées.

Comme le dit le vieil adage, la critique est aisée mais l'art est difficile.

Avant de proposer des solutions je dirais que, sans notre pauvreté, nous ne viendrions pas supplier ce comité permanent du Sénat de nous aider à remédier à la pauvreté des enfants et aux problèmes sociaux des adultes de nos communautés. Au contraire, si nous avions les ressources dont nos ancêtres ont hérité et auxquelles leur naissance leur donnait droit et que le Canada revendique maintenant comme ses droits exclusifs ou devrions-nous dire, qui sont maintenant sous le contrôle des multinationales, nous n'attendrions pas pour prendre des mesures en vue de partager les ressources de notre mère la terre dans l'intérêt collectif de notre peuple.

On peut dire qu'il est toujours plus facile d'aimer et de défendre les membres de sa famille ou de sa race. Nous savons qu'il s'agit là d'un principe qui n'est pas toujours appliqué universellement. En fait, les Indiens et les Premières nations sont doublement empêchés de prendre des mesures immédiates pour éliminer la pauvreté des membres de leur peuple et de leurs enfants en ce sens qu'ils n'exercent aucun contrôle sur les richesses naturelles de notre pays et qu'ils ne sont pas non plus invités à en profiter pleinement. Deuxièmement, les gouvernements canadiens et les multinationales qui exercent un contrôle sur les richesses naturelles du pays et qui en profitent pleinement ne partagent pas ces richesses avec les autochtones du Canada.

Honorables sénateurs, vous êtes tous mieux renseignés et plus expérimentés que moi lorsqu'il s'agit de comprendre pourquoi les richesses de notre pays sont réparties de façon tellement inéquitable que la Charte des droits et libertés incluse dans la loi suprême du pays ne veut pas dire grand-chose pour les Canadiens qui vivent en dessous du seuil de la pauvreté.

En ce qui concerne nos droits issus de traités et nos droits ancestraux, qui remettent en question la façon dont on exploite actuellement les richesses naturelles de notre pays dans l'inté-



*[Text]*

exploited for the benefit of a few at the expense of the many—we believe that the implementation of our treaty and aboriginal rights would provide our people with the resources and wealth to generate self-sufficiency and self-discipline. The denial of our treaty and aboriginal rights and the reluctance of successive federal governments to give full effect to our rights and freedoms is not major news in Canada. On the other hand, no explanation of our poverty is complete until the effects of the dispossession of our lands and resources are given adequate and due regard and attention. Therein lies the principal explanation of our Indian child poverty.

In the absence of such treaty and aboriginal justice, we remain captive to measures of the federal government with little opportunity and power to alter the laws, policies, and decisions that affect every aspect of our lives. Unlike you, we could not organize, even if we strongly desired to do so, a major study on the nature, scope, and effect of Indian child poverty. Not that we cannot organize, but the lack of fiscal resources would just simply cripple and frustrate any such major initiatives of our own volition without the help of external financial contributors. Therein lies the explanation for the perpetuation of our poverty.

There have been in the recent past some excellent studies that have been done by both governmental and non-governmental agencies that highlight the social and economic conditions in Indian communities that contribute to the poverty under which approximately one million Canadian children live. Many of these studies do not give particular focus to the conditions of poverty affecting Indian children on or off the reserve.

We do not know the total number of Indian children living in poverty but we do know that the total and percentages in terms of population should not be tolerated and must be changed. We believe that this standing committee should take special care in studying Indian child poverty and the effects of that poverty on the lives and future of Indian children. Since we do not have the resources to undertake a study of this magnitude we strongly recommend to this standing committee that you identify specific projects aimed at discovering the full extent of Indian poverty in Canada, and we further recommend that you take measures, including allocating resources, to ensure the First Nations are consulted and fully involved in this process. It is imperative that the Senate not only involves the First Nations in the determination of the severity of poverty but also in the determination of the extent to which adult social problems aggravate the problem of Indian child poverty.

We also realize and fully support the Senate's objective to not just simply focus on the problem but also to attempt to identify the solutions to the problems facing Indian children in Canada. You can well appreciate that it would be somewhat impossible, if not unrealistic, for the Senate to attempt to find solutions without the informed and active participation of representatives of the First Nations.

We all know the extent of the problem and it is not necessary for the purposes of this presentation to enumerate all such

*[Traduction]*

rêt de quelques privilégiés et aux dépens de la majorité, nous estimons que si ces droits étaient respectés, notre peuple disposerait des ressources et de la richesse voulues pour parvenir à l'autosuffisance et à l'autodiscipline. Le refus de reconnaître nos droits et l'hésitation du gouvernement fédéral à respecter pleinement nos droits et libertés n'a rien de nouveau au Canada. Notre pauvreté ne peut vraiment s'expliquer sans tenir compte des conséquences de la dépossession de nos terres et de nos ressources. Voilà la principale explication de la pauvreté des enfants indiens.

Tant que nos droits issus de traité et nos droits ancestraux ne seront pas reconnus, nous demeurons dépendants des mesures prises par le gouvernement fédéral et nous n'avons pas le pouvoir de modifier les lois, les politiques et les décisions qui se répercutent sur tous les aspects de notre vie. Contrairement à vous, nous ne pourrions pas entreprendre, malgré notre vif désir, une étude de grande envergure sur la nature, l'étendue et les conséquences de la pauvreté des enfants indiens. Non seulement nous ne pouvons pas entreprendre ce genre d'étude, mais le manque de ressources financières nous empêcherait de mener à bien une initiative de cette importance sans une aide financière extérieure. Voilà pourquoi notre pauvreté est perpétuée.

Par le passé, d'excellentes études réalisées par des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux ont mis en lumière les conditions sociales et économiques des communautés indiennes qui contribuent à faire vivre dans la pauvreté environ un million d'enfants canadiens. La plupart de ces études ne mettent pas particulièrement l'accent sur la pauvreté qui touche les enfants indiens dans les réserves et à l'extérieur.

Nous ignorons le nombre total d'enfants indiens qui vivent dans la pauvreté, mais nous savons qu'il y en a trop, tant dans l'absolu que par rapport à l'ensemble de la population. Votre comité devrait accorder une attention particulière à la pauvreté chez les enfants indiens et aux conséquences de cette pauvreté sur la vie et l'avenir de nos enfants. Étant donné que nous n'avons pas les moyens d'entreprendre une étude de cette importance, nous vous exhortons à réaliser des études dans le but de mesurer toute l'ampleur de la pauvreté chez les Indiens du Canada et de prendre des mesures pour que les Premières nations soient consultées et participent à ce processus, notamment en leur allouant des ressources. Il est indispensable que le Sénat fasse appel à la coopération des Premières nations pour déterminer non seulement l'étendue de la pauvreté, mais également la mesure dans laquelle les programmes sociaux des adultes aggravent le problème de la pauvreté des enfants indiens.

Nous savons également que l'objectif du Sénat est non seulement de cerner le problème, mais également de trouver des solutions aux difficultés que connaissent les enfants indiens du Canada. Bien entendu, le Sénat ne peut pas trouver de solutions sans la participation éclairée et active des représentants des Premières nations.

Nous connaissons tous l'étendue du problème et il n'est donc pas nécessaire d'énumérer ici tous ses aspects. Toutefois, pour

*[Text]*

problems. However, for the purposes of perspective we will provide a brief summary of some of the major problems:

1. Life expectancy at birth for the registered Indian population is eight times less than that of the total Canadian population;
2. Infant mortality rate is twice the national average;
3. Post-neonatal death, between one month and one year, is four times the national average and is attributable to poor living conditions.

4. Accidental death and injury account for approximately 73 per cent of the causes of death among Indian children in the 1- to 19-year-old population. The comparable national average is 56 per cent.

5. Suicide rates for Indian youth are six times the national average;

6. Alberta Indian children are six times more likely to come into contact with children's aid programs and officials. National rates are very close.

7. One in eight Indian women head single parent families, compared to one in 32 Canadian females.

8. Approximately 85 per cent of all Indian families have incomes below \$10,000. More Indian adults and children, 290,000, receive social assistance than the four Atlantic provinces combined, 201,000.

9. Approximately 60 per cent of Indian homes lack running water, sewage disposal or indoor plumbing facilities, in contrast to 10 per cent for the Canadian population.

10. Only 20 to 31 per cent of Indian youth attain a high school education.

11. In 1987 the percentage of status Indian children in care was four times that of Canadian children, 3.2 per cent compared to 0.8 per cent of the total population.

12. Indicative of the tough economic times, during the early 1980s the percentage of both Indians on reserves and Canadians receiving social assistance increased between 1981 and 1984, from 16.5 per cent to 17.4 per cent for Indians on reserves and from 6.2 per cent to 7.7 per cent for Canadians. Overall the average number of Indians on reserves receiving social assistance per month in 1987 was 15,000 higher than in 1981.

13. The increase in social assistance for urban Indians between 1981 and 1986 was 16 percentage points, from 25 per cent in 1981 to 4.1 per cent in 1986, and 12 percentage points for the total status Indian population, from 33 per cent to 45 per cent.

14. In 1986, the percentage of crowded Indian dwellings on reserves was 11 times that in communities near reserves. The highest percentage of dwellings without cen-

*[Traduction]*

vous placer la situation dans son contexte, nous résumerons certaines des principales difficultés:

1. l'espérance de vie à la naissance des Indiens inscrits est huit fois moindre que celle de l'ensemble de la population canadienne;

2. la mortalité infantile est deux fois supérieure à la moyenne nationale;

3. le taux de décès postnéo-natal survenant entre l'âge d'un mois et d'un an, est quatre fois supérieur à la moyenne nationale et est attribuable aux mauvaises conditions de vie;

4. les accidents représentent environ 73 p. 100 des causes de décès des enfants indiens âgés de un à 19 ans. La moyenne nationale est de 56 p. 100;

5. le taux de suicide chez les jeunes Indiens est six fois supérieur à la moyenne nationale;

6. les enfants indiens de l'Alberta ont six fois plus de chances d'être pris en charge par les services d'aide à l'enfance. La situation des Indiens est très comparable à l'échelle nationale;

7. une femme indienne sur huit est chef de famille monoparentale contre une Canadienne sur 32;

8. Environ 85 p. 100 de toutes les familles indiennes ont un revenu inférieur à 10 000 \$. Il y a davantage d'adultes et d'enfants indiens, soit 290 000, qui touchent l'assistance sociale qu'il n'y a de bénéficiaires dans les quatre provinces de l'Atlantique réunies, soit 201 000;

9. environ 60 p. 100 des foyers indiens n'ont pas l'eau courante, le tout à l'égout ou les toilettes à l'intérieur, alors que ce taux est de 10 p. 100 pour la population canadienne;

10. seulement 20 à 31 p. 100 des jeunes Indiens terminent leurs études secondaires;

11. en 1987, le pourcentage d'enfants indiens pris en charge était quatre fois supérieur au pourcentage d'enfants canadiens, soit de 3,2 p. 100 contre 0,8 p. 100;

12. à la suite de la crise économique, au début des années 80, le pourcentage d'Indiens vivant dans des réserves et de Canadiens qui ont bénéficié de l'assistance sociale est passé de 16,5 p. 100 à 17,4 p. 100 pour les Indiens vivant dans les réserves et de 6,2 p. 100 à 7,4 p. 100 pour les Canadiens, entre 1981 et 1984. Dans l'ensemble, le nombre moyen d'Indiens vivant dans des réserves qui ont touché l'assistance sociale en 1987 dépassait de 15 000 le chiffre enregistré en 1981;

13. Entre 1981 et 1986, le nombre d'Indiens vivant en ville qui touchaient l'assistance sociale a augmenté de 16 p. 100, passant de 25 p. 100 en 1981 à 41 p. 100 en 1986; pour l'ensemble de la population indienne, il a augmenté de 12 p. 100, passant de 33 p. 100, à 45 p. 100;

14. en 1986, il y avait dans les réserves 11 fois plus de logements trop exigus que dans les localités avoisinantes. C'est dans les réserves qu'il y a le plus fort pourcentage de



## [Text]

tral heating is for Indians on reserves which was 38 per cent, seven times more than the Canadian rate of 5 per cent and one and a half times that of total status Indians at 24 per cent.

Honourable senators, as you can clearly see from this summary of poverty conditions affecting Indian children across Canada, we need immediate and appropriate governmental measures to reverse the cycle of poverty and to provide more opportunities to the First Nations in Canada to secure self-sufficiency.

Solutions: First, let me say that most aboriginal leaders in Canada do not take much solace from studies, preferring, as we all should, to see direct action to solve the problems that become perennial subjects of study. On the other hand, when governments are clearly reluctant to take the measures needed to deal with particular problems in society, such as poverty, we reluctantly get involved in ensuring that the studies are thorough, relevant and offer solutions that we have advocated and can support.

Leaders of First Nations in Canada are tired of administering poverty! They would prefer to provide employment and economic development opportunities to the members of their communities and First Nations. Each year when negotiations are conducted between departmental officials of Indian Affairs and Chiefs and Councils, our leaders tell the officials of the federal government that the solution to poverty is not more and more social assistance or welfare. This is not to suggest that we do not support or recognize a role for social assistance to be provided to people in need and who are not able to work. Our leaders regard the use of welfare as a disguise for poverty as totally unacceptable when it is quite apparent to us that other measures, such as employment creation and economic development, on and off reserves, are clearly the preferred alternatives. In the absence of governmental action for training and job creation for our people, we believe that the monies now appropriated by Parliament for social assistance can be utilized by our communities in ways that result in greater economic and social advantage to the community as a whole and an increased pride and self-esteem for our men and women who would prefer to earn an income rather than merely receive one. We believe it is now time for us to review the appropriateness of utilizing social assistance as a blanket approach to the economic needs of our communities. We are convinced that our leaders can find ways to utilize social assistance for the betterment of their people and their communities.

Honourable senators, in the past 20 years we have seen the benefits and rewards to be derived from supporting the self-directed initiatives of First Nations, particularly in the area of the development or restoration of indigenous institutions of self-help or self-reliance such as the control of Indian education and the control of Indian child welfare. It is quite apparent that the solutions to the social problems that exist in our communities can best be addressed by providing adequate resources to our people to provide for themselves and in ways that are appropriate and consistent with their own aspirations and their way of life.

## [Traduction]

logements sans chauffage central, soit 38 p. 100, sept fois plus que le taux canadien de 5 p. 100 et une fois et demie le taux de 24 p. 100 pour l'ensemble des Indiens inscrits.

Honorables sénateurs, comme l'indique ce résumé des conditions de pauvreté dans lesquelles vivent les enfants indiens du pays, nous avons besoin de mesures gouvernementales immédiates et adéquates pour renverser le cycle de la pauvreté et donner aux Premières nations du Canada davantage d'occasions de parvenir à l'autonomie.

Les solutions: je tiens d'abord à dire que la plupart des dirigeants autochtones du pays préfèrent aux études une action directe pour régler les problèmes que l'on se contente d'étudier à n'en plus finir. Lorsque les pouvoirs publics hésitent à prendre les mesures requises pour remédier aux problèmes de la société tels que la pauvreté, nous hésitons à participer pour veiller à ce que les études soient approfondies et pertinentes et offrent les solutions que nous préconisons.

Les chefs des Premières nations en ont assez d'administrer la pauvreté! Ils préféreraient offrir des possibilités d'emploi et de développement économique aux membres de leurs communautés et aux Premières nations. Chaque année, lorsque les autorités des affaires indiennes négocient avec nos chefs et nos conseils, nos dirigeants disent aux fonctionnaires fédéraux que l'assistance sociale ne permettra pas de remédier à la pauvreté. Cela ne veut pas dire que l'assistance sociale n'a pas un rôle à jouer en aidant les personnes dans le besoin qui ne sont pas en mesure de travailler. Nos dirigeants considèrent que l'assistance sociale est tout à fait inacceptable lorsqu'il est évident que d'autres mesures, comme la création d'emplois et le développement économique dans les réserves et à l'extérieur représentent la meilleure solution. En l'absence de programme de formation et de création d'emplois pour notre peuple, nous estimons que l'argent que le Parlement affecte actuellement à l'assistance sociale pourrait être utilisé par nos communautés d'une façon plus avantageuse pour elles sur le plan économique et social, qui serait une source de fierté pour nos hommes et nos femmes qui préféreraient gagner un revenu que d'en recevoir un. Il est temps, selon nous, de voir s'il est souhaitable d'utiliser l'assistance sociale pour répondre aux besoins économiques de nos communautés. Nous sommes convaincus que nos dirigeants peuvent trouver des moyens d'utiliser l'assistance sociale pour améliorer le sort de leur peuple et de leurs communautés.

Honorables sénateurs, depuis 20 ans, nous avons vu combien il pouvait être avantageux de soutenir les initiatives des Premières nations, surtout dans le domaine du développement ou du rétablissement des institutions indigènes d'auto-assistance ou d'autonomie, par exemple sur le plan de l'éducation ou de l'aide à l'enfance. De toute évidence, la meilleure façon de régler les problèmes sociaux de nos communautés est de fournir à notre peuple des ressources adéquates pour qu'il subvienne à ses propres besoins, d'une façon conforme à ses propres aspirations et à son mode de vie.

[Text]

In addition, the services and programs being provided by the various departments of government have to be modified to fit the needs of the people in the communities. Equally important is the immediate need to appropriate additional fiscal resources to enrich the current programs and services and to more appropriately address the housing needs, health needs, medical needs, child care needs, child welfare needs, infrastructure needs, educational needs and recreational needs of the Indian people.

Finally, we propose that a major national and provincial effort be organized with the participation and concurrence of the First Nations to provide for a major focus by all concerned to eliminate Indian poverty and the effects of poverty on Indian children. What we require in this country is not a deficit reduction program that ignores poverty and the effects of poverty on children but, instead, we need, as a country, strong leadership by all governments and the business community to get rid of poverty. This means that we have to find within the wealth of this country the fiscal resources needed to begin a more serious and determined program of action aimed at the principles of social justice, equality of opportunity and the redistribution of wealth in this country.

**The Chairman:** Thank you very much Mr. Mercredi. Ms. Issacs, do you wish to add anything at this point?

I wonder if all members of the committee are aware of an AFN report issued last summer on First Nations child care issues. It is a very useful report and I wonder if I could ask you, Mr. Mercredi, to say a word about it since we are particularly interested in child care and child welfare.

**Mr. Mercredi:** About two years ago, the federal government introduced some legislation having to do with child care in this country. At that time we became very nervous because whenever legislation is introduced in Parliament, it does not take into account the needs of the people we represent. We immediately embarked on a lobbying effort to try to influence the legislation and to try to influence what kind of programs would be offered by government to meet the child care needs of the First Nations across the country.

We undertook a number of initiatives at that time. One of them was to embark on the preparation of the study which you have before you. We also lobbied very effectively with the then Minister of Health and Welfare, Mr. Jake Epp, to find particular resources for the needs of the First Nations to enable us to find resources within government for the facilities that would be required for the study of child care programs in our particular communities.

As a result of that effort we received a commitment from the Honourable Jake Epp to allocate \$60 million for that purpose. Unfortunately, when Mr. Wilson introduced his first budget cuts about a year ago, that \$60 million which was allocated for the First Nations was eliminated with the promise that in the future it might be reinstated. We had hoped that in this current announcement by Mr. Wilson that program would not be affected, but we have not received any evidence to indicate that it is not included in the severe cuts that

[Traduction]

De plus, il faut modifier les services et les programmes offerts par les divers ministères du gouvernement de façon à ce qu'ils répondent aux besoins de nos communautés. Il est tout aussi important de nous fournir immédiatement les ressources financières supplémentaires requises pour enrichir les programmes et les services actuels et mieux répondre aux besoins sur le plan du logement, de la santé, des services de garderie, des services d'aide à l'enfance, de l'infrastructure, de l'éducation et des loisirs du peuple indien.

Enfin, nous proposons d'entreprendre une importante initiative nationale et provinciale en collaboration avec les Premières nations en vue d'éliminer la pauvreté chez les Indiens et les répercussions de la pauvreté sur les enfants indiens. Nous avons besoin au Canada non pas d'un programme de réduction du déficit ne tenant aucun compte de la pauvreté et des effets de la pauvreté sur les enfants, mais plutôt d'une détermination, de la part de tous les gouvernements et du secteur des affaires, à éliminer la pauvreté. Nous devons trouver pour cela, parmi les richesses de notre pays, les ressources financières requises pour entreprendre un programme d'action plus énergique et plus délibéré visant à réaliser la justice sociale, l'égalité des chances et la redistribution de la richesse.

**La présidente:** Merci beaucoup, monsieur Mercredi. Madame Issacs, avez-vous quelque chose à ajouter?

Je me demande si tous les membres du comité sont au courant du rapport publié l'été dernier par l'Assemblée des Premières nations au sujet de la garde des enfants. Il s'agit d'un rapport très utile et peut-être pourriez-vous nous en dire quelques mots, monsieur Mercredi, étant donné que nous nous intéressons particulièrement aux services de garderie et au bien-être de l'enfance.

**M. Mercredi:** Il y a deux ans environ, le gouvernement fédéral a présenté une mesure concernant les services de garderie. Nous étions très nerveux à l'époque étant donné qu'aucune des lois présentées au Parlement ne tient compte des besoins de notre peuple. Nous avons commencé immédiatement à exercer des pressions pour amener le gouvernement à offrir des programmes répondant aux besoins des Premières nations.

Nous avons pris alors plusieurs initiatives. L'une d'elles constituait à préparer l'étude que vous avez sous les yeux. Nous avons également réussi à convaincre le ministre de la Santé et du Bien-être social de l'époque, M. Jake Epp, à trouver des ressources pour répondre aux besoins des Premières nations afin de nous permettre de trouver, au sein du gouvernement, les moyens nécessaires pour étudier les services de garderie qui nous conviendraient.

À la suite de cette initiative, l'honorable Jake Epp s'est engagé à réserver 60 millions à cette fin. Malheureusement, lorsque M. Wilson a présenté ses premières restrictions budgétaires, il y a un an environ, il a éliminé les 60 millions que nous avions obtenus en promettant de les rétablir ultérieurement. Nous espérions que ce programme ne serait pas touché dans le dernier budget de M. Wilson, mais rien ne nous permet de croire qu'il n'est pas inclus dans les coupes draconiennes que le



*[Text]*

this government has initiated which directly impact upon the native people of this country.

The study itself was conducted through the Assembly of First Nations national office. We utilize the task force format. We went to all the different regions and were accessible to the Indian communities so that they could make their own representations and express their own points of view to us as to the extent of their child care needs. The result of that is a report which shows that there is an overwhelming need in the Indian communities for child care services.

At the present time we do not have a particular program within Health and Welfare Canada or within the Department of Indian Affairs and Northern Development that is designed primarily for the child care needs of the Indian people. In fact, we do not have a particular policy of government to address that need. At the present time there are no ongoing discussions with Health and Welfare Canada to bring that about. However, it may happen in the future.

**Senator Robertson:** Thank you for appearing before us today. On page 8 of your brief are you suggesting that the moneys that now come to you for social assistance should be taken as a lump and be administered by your people? Is that basically the crux of your suggestion?

**Mr. Mercredi:** We now administer it. When the Department of Indian Affairs and Northern Development appropriates so much money for social assistance, under the devolution program, most programs are transferred directly to the Indian Administration which is the chief and council. The majority, although not all of the chiefs and councils, administer their own welfare programs.

**Senator Robertson:** Does that come in the form of a block of money depending on what was received the previous year?

**Mr. Mercredi:** It supposedly depends on the needs of the community. In the end the appropriation to each community is subject to what Parliament appropriates in general for social assistance, what is allocated for that particular region and what the officials decide will go to each community. There is really no effective negotiation between ourselves and the department to address the real needs of the communities. Social assistance is allocated arbitrarily but we do administer that program.

What I am suggesting here is not that we should administer the program, but that we should change it. The Indian leadership in Canada is tired of administering welfare. It sees the effect of it on their communities and the effects are not positive. They would like to explore and find ways in which they could use this money to supplement other economic activities in the communities which are more traditional in nature. As you know, wage economies in the communities are limited but we do have traditional economies based on hunting, fishing and trapping activities. If we can find some ways to give a more satisfactory level of income to families in our communities, we would like to do that using this program as part of our strategy. In other words, it would be similar to what a number

*[Traduction]*

gouvernement va opérer et qui se répercutent directement sur les autochtones du pays.

L'étude a été réalisée par l'entremise du bureau national de l'Assemblée des Premières nations. Nous avons constitué un groupe de travail. Nous sommes allés dans les diverses régions du pays et nous nous sommes tenus à la disposition des communautés indiennes afin qu'elles puissent nous faire leurs instances et nous faire connaître leurs besoins sur le plan des services de garderie. Nous avons ainsi produit un rapport montrant que les communautés indiennes ont grand besoin de services de garderie.

À l'heure actuelle, nous n'avons pas de programme dans le cadre du ministère de la Santé ou du ministère des Affaires indiennes qui soit spécialement conçu pour répondre aux besoins des Indiens en ce qui concerne les services de garderie. En fait, le gouvernement n'a pas de politique particulière pour répondre à ces besoins. Aucune négociation avec le ministère de la Santé et du Bien-être n'a été entamée à ce sujet. Mais cela pourrait se produire bientôt.

**Le sénateur Robertson:** Merci d'être venu. À la page 8 de votre mémoire, vous dites que l'argent que vous recevez actuellement sous forme de prestations d'assistance sociale devrait vous être remis globalement pour que vous vous chargiez de l'administrer? Est-ce bien ce que vous suggérez?

**M. Mercredi:** Nous l'administrons déjà. Lorsque le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien affecte un certain montant à l'assistance sociale, dans le cadre du programme de dévolution, la plupart des programmes sont confiés directement à l'administration indienne qui est constitué du chef et du conseil. La majorité, sinon la totalité des chefs et des conseils administrent leurs propres programmes d'assistance sociale.

**Le sénateur Robertson:** Recevez-vous cet argent sous la forme d'un montant global en fonction de ce que vous avez reçu l'année précédente?

**M. Mercredi:** En principe, cela dépend des besoins de la communauté. En fin de compte, le montant attribué à chaque communauté dépend des crédits que le Parlement affecte pour l'assistance sociale, de ce qui est attribué à la région en question et de ce que les autorités décident d'accorder à chaque communauté. Nous ne négocions pas vraiment avec le ministère pour répondre aux besoins réels des communautés. L'assistance sociale est attribuée de façon arbitraire, mais nous administrons le programme.

Je suggère non pas que nous nous chargions d'administrer le programme, mais que celui-ci soit modifié. Les dirigeants indiens du Canada en ont assez d'administrer l'assistance sociale. Ils constatent que ce programme n'a pas d'effets positifs sur leurs communautés. Ils voudraient trouver des façons d'utiliser cet argent pour compléter les autres activités économiques plus traditionnelles des communautés indiennes. Comme vous le savez, l'économie salariale de nos communautés est limitée, mais nous avons une économie traditionnelle qui repose sur la chasse, la pêche et le piégeage. Si nous pouvons trouver des moyens d'apporter à nos familles un revenu plus satisfaisant, nous pourrions utiliser ce programme dans le cadre de notre stratégie. Autrement dit, nous ferions ce que

[Text]

of organizations are advocating should be done with respect to people living on the poverty line. Under the rules of welfare, they have to give up work in order to receive welfare. The rules are so arbitrary that they do not allow people to use welfare to supplement their incomes. I think that in the Indian community—and, in fact, in all communities—we should have opportunities to use money appropriated by Parliament in other ways than just simply giving it out to people who need it. Of course, there will be some who will not be able to find work, but I think we can use some of this money to create work.

**Senator Robertson:** So you are asking for some more flexibility with that block of money? If you had that block of money come to you, you would then determine who needs it because they cannot find work or are disabled or whatever? You will determine who gets the money which is now referred to as social assistance, and you would also have the freedom to direct that money to development or to community uses as well. That is interesting. Would that also include any money coming to you from any department, such as housing? Do housing dollars come to you separately, sir?

**Mr. Mercredi:** Yes. Housing dollars come separately.

**Senator Robertson:** Please tell me the classifications of money you foresee. There are certain things you would obviously want to keep.

**Mr. Mercredi:** It depends on the community. Not all communities administer all the programs that are offered by the federal government. Some may just have the welfare programs. Some might have the welfare and housing programs. Others might add to that the educational programs. Some might even add to that the child welfare programs. It is really up to the Indian leadership and the Indian community as to how much of the services that are coming to their community they want to self-administer. This is normally determined by negotiation with the department officials. I am not advocating that we take all the money that we get from, say, housing and use it for employment. We have a backlog of need for housing in our communities. We need to provide more housing.

What I am suggesting here in our presentation is that, in addition to making people more self sufficient, we need to provide additional resources to meet the existing needs in the community. In the absence of some major initiatives aimed entirely at Indian poverty, the conditions will continue to exist well into the next century. We are saying that there are opportunities available to us now, particularly in areas where Parliament already appropriates money, namely the welfare moneys. We can better utilize that money either to train people or to provide some community project that will create employment, such as building a recreational facility. We could also use social assistance moneys—

**Senator Robertson:** To pay the wages?

**Mr. Mercredi:** —to pay the wages for those who can be gainfully employed. I am also suggesting that for people such

[Traduction]

plusieurs organismes préconisent pour ceux qui se trouvent juste au-dessus du seuil de la pauvreté. Selon la réglementation de l'assistance sociale, ces personnes doivent renoncer à travailler pour toucher les prestations. Ces règles sont tellement arbitraires qu'elles ne permettent pas aux gens de se servir de l'assistance sociale pour compléter leur revenu. Je pense que la communauté indienne et, en fait, toutes les communautés devraient pouvoir utiliser l'argent affecté par le Parlement autrement qu'en le donnant simplement à ceux qui en ont besoin. Bien sûr, certaines personnes ne pourront pas trouver de travail, mais je pense que nous devrions utiliser une partie de cet argent pour créer des emplois.

**Le sénateur Robertson:** Vous demandez donc davantage de marge de main-d'œuvre pour l'utilisation de cet argent? Vous établiriez quels sont les gens qui en ont besoin parce qu'ils ne peuvent pas trouver de travail ou parce qu'ils sont handicapés, par exemple? Vous décideriez qui doit toucher l'assistance sociale et vous seriez également libre de consacrer cet argent au développement ou à d'autres fins communautaires. C'est intéressant. Aimerez-vous également en faire autant pour l'argent qui vous vient des autres ministères, par exemple pour le logement? Recevez-vous séparément l'argent du logement?

**M. Mercredi:** Oui. Nous touchons séparément l'argent du logement.

**Le sénateur Robertson:** Pouvez-vous me dire quels sont les programmes auxquels vous songez. Il y en a sans doute certains que vous voudrez conserver.

**M. Mercredi:** Tout dépend de la communauté. Elles n'administrent pas tous les programmes offerts par le gouvernement fédéral. Certaines n'ont que les programmes d'assistance sociale. D'autres l'assistance sociale et le logement. D'autres encore les programmes d'éducation. Certaines administrent également les programmes d'aide à l'enfance. En fait, c'est aux dirigeants indiens et à la communauté indienne de décider des services qu'ils désirent administrer. Généralement, c'est une chose qui se négocie avec les autorités du ministère. Je ne parle pas de consacrer à l'emploi tout l'argent que nous recevons pour le logement, par exemple, car nous avons également de gros besoins sur le plan du logement. Nous devons fournir davantage de logements.

Je veux dire simplement qu'en plus de rendre les gens plus autonomes, nous devons disposer de ressources supplémentaires pour répondre aux besoins de la communauté. En l'absence d'initiatives importantes pour remédier à la pauvreté chez les Indiens, cette situation se perpétuera jusqu'au prochain siècle. Nous estimons que certaines occasions s'offrent à nous dès maintenant, surtout dans des domaines où le Parlement affecte déjà des crédits, autrement dit pour l'assistance sociale. Nous pouvons utiliser cet argent à meilleur escient en dispensant une formation ou en créant des projets communautaires qui fourniront des emplois, par exemple en construisant un centre de loisirs. Nous pourrions également utiliser l'argent de l'assistance sociale...

**Le sénateur Robertson:** Pour payer des salaires?

**M. Mercredi:** ... pour payer un salaire à ceux qui peuvent travailler. J'estime également qu'il faudrait compléter le



[Text]

as fishermen, trappers and hunters who are seasonally employed, their income should be supplemented so that they are guaranteed a certain level of revenue, and that we use social assistance for that purpose. If we do not do that, we are discouraging people from being self-reliant.

Not only are we discouraging the Indian people in Canada from being self-reliant, we are also saying to them, "It is okay for you to remain poor. We want to keep you there. All that we are prepared to do is to give you more welfare each year, but it does not really matter to us. You can stay on welfare for as long as you like and we are not going to change our program to meet your expectations, which are different from ours." Essentially, that is what government is saying to Indian people now.

I think my colleague would like to say something.

**Ms. Karen Issacs, Policy Analyst, Assembly of First Nations:** I do have a comment. I think Ovide was trying to make the point that when Indian Affairs does its budget every year it does not have a hard time finding more money for social assistance and welfare, but it sure has a hard time finding money for developmental projects to encourage self-sufficiency in communities. This is the kind of battle we are faced with. The government is prepared to hand out social assistance, but it is not able to identify dollars to do real developmental work that would fight the depth of poverty in our communities.

In 1985 the federal government, through the Departments of Health and Welfare and Indian Affairs, undertook a study called "Closing the Gap" or "Costing the Gap". After they went through that exercise for about six months and discovered that it would cost millions of dollars to bring the level of health, education and living conditions for Indian people in this country up to par, they put that study aside and have just forgotten about it.

I think Ovide is trying to say that there are no new dollars or effort being made to get people out of poverty. That seems to be the focus. If you look at the budget for Indian Affairs over the years you will see that there is no significant enhanced dollars for developmental activity. That translates into the attitude of "Let's keep you in poverty and on welfare".

**Senator Robertson:** This year the budget increased by 8.1 per cent. There was 183 million added to last year's budget. Does that include your social assistance payments or is that transferred later? I do not know how your budget is put together, sir. I suppose I am going to have to do some homework.

**Mr. Mercredi:** I am not sure I understand your question.

**Senator Robertson:** You say that you are now administering your social assistance budget on the reserve. When Indian Affairs presents its budget it shows an 8.1 per cent increase. It is up 138 million over last year. Does that include your social assistance? That does not come from Health and Welfare. Is everything in there?

[Traduction]

revenu des pêcheurs, trappeurs et chasseurs qui exercent un emploi saisonnier afin de leur garantir un certain revenu, et cela au moyen de l'assistance sociale. Si nous ne le faisons pas, nous dissuadons les gens de subvenir à leurs besoins.

Non seulement nous dissuadons les Indiens du Canada de subvenir à leurs besoins, mais nous leur disons: «Vous pouvez rester pauvres. Nous voulons vous maintenir dans la pauvreté. Nous sommes seulement prêts à vous verser des prestations d'assistance sociale chaque année. Peu importe, vous pourrez rester assistés sociaux tant que vous voudrez et nous ne changerons pas notre programme pour répondre à vos attentes, qui sont différentes des nôtres». Voilà ce que le gouvernement dit actuellement aux Indiens.

Je pense que ma collègue voudrait dire quelque chose.

**Mme Karen Issacs, analyste politique, Assemblée des Premières nations:** J'ai une observation à faire. Je crois qu'Ovide voulait vous faire comprendre que, lorsque le ministère des Affaires indiennes fait son budget chaque année, il n'a aucune difficulté à trouver de l'argent pour l'assistance sociale, mais il en a davantage à trouver de l'argent pour des projets de développement propres à favoriser l'autonomie de nos communautés. Voilà où se situe le problème. Le gouvernement est prêt à distribuer des prestations d'assistance sociale, mais pas à donner de l'argent pour les travaux de développement qui s'attacheraient à la pauvreté en profondeur.

En 1985, le gouvernement fédéral a entrepris une étude intitulée «Closing the Gap» ou «Costing the Gap» par l'entremise du ministère de la Santé et du Bien-être et du ministère des Affaires indiennes. Au bout de six mois, il s'est rendu compte qu'il coûterait des millions de dollars pour aligner les conditions de vie des Indiens sur celles des autres Canadiens sur le plan de la santé, de l'éducation et du logement et il a préféré mettre cette étude au rancart.

Ce que veut dire Ovide, c'est que le gouvernement ne fait rien de plus pour sortir les gens de la pauvreté. Si vous prenez le budget des Affaires indiennes, vous verrez qu'au cours des années le budget du développement n'a pas vraiment augmenté. Cela revient à dire: «Vous allez rester des pauvres et des assistés sociaux».

**Le sénateur Robertson:** Cette année, le budget a augmenté de 8,1 p. 100 et 183 millions ont été ajoutés au budget de l'année dernière. Cela comprend-il vos paiements d'assistance sociale ou ce montant est-il transféré ultérieurement? Je ne sais pas comment votre budget est constitué, monsieur. Je vais sans doute devoir étudier la question.

**M. Mercredi:** Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris votre question.

**Le sénateur Robertson:** Vous dites que vous administrez actuellement votre budget d'assistance sociale. Lorsque le ministère des Affaires indiennes a présenté son budget, il prévoyait une augmentation de 8,1 p. 100. Cela représente 138 millions de plus par rapport à l'année dernière. Ce montant comprend-il l'assistance sociale? Cet argent ne vient pas du ministère de la Santé. Tout est-il inclus dans ce budget?

[Text]

**Mr. Mercredi:** Perhaps I can clarify this. Health and Welfare is just beginning to discover the importance of community involvement and participation, and community control of the health program. That department is really lagging behind in terms of transferring those services to the Indian community. There are very few contemporary examples where Indian people really control the health services. So when you examine the budget of the Indian people, the primary source of revenue right now is really the Department of Indian Affairs. In the main, I would say that when we administer our own programs, most of the money comes from Indian Affairs right now.

I just want to clarify one thing here. I do not think governments should get the impression from this proposal that they are not obligated to find additional resources for the purposes of economic development, employment opportunities or training.

What I am saying here is that, in the absence of that kind of initiative from government, and because we do not want to stay on welfare for the rest of time, it is important for the native people to have the ability to utilize what money they do receive in the form of social assistance for creative opportunities for their people.

Let me put it this way; we are tired of being called welfare bums across this country. It is not a nice tag to have, and it is not something that we want to maintain for the rest of time. Our leaders have been arguing for some time now that government has to create employment opportunities for Indian people and training opportunities for Indian people, and that the education system has to be improved so that our young people will have greater opportunities than did their parents so that they will become more self-sufficient and not become dependent on welfare, as their parents did.

We want to change the economic picture in our communities, and it is impossible to do that when government does not give us the resources we need to create employment opportunities and training opportunities in our communities. The problem is also compounded by the fact that the only response government gives to our poverty is more welfare and more welfare.

What I am saying to you is this: There are solutions to poverty other than providing social assistance to people and for the Indian people, we prefer those other solutions than to simply receive social assistance. We say that because we know that the psychological effects of being on welfare produce social problems in our communities. When you are not feeling good about yourself and you have low self-esteem you are going to produce other problems for yourself and family members.

Many of our people at the community level live in what I would call essentially a state of despair. They have no opportunities to feel good about themselves because there are no employment opportunities in the communities, and when they look around in the morning and realize that they live in a sub-standard home, and they see their children with inadequate clothing and going to school hungry, the parents do not feel good; but the problem is that they cannot do anything about it.

[Traduction]

**M. Mercredi:** Je vais vous expliquer. Le ministère de la Santé commence tout juste à comprendre qu'il est important que la communauté participe et exerce un contrôle sur le programme de santé. Le ministère est en retard pour ce qui est de confier ses services à la communauté indienne. Il y a actuellement très peu de communautés indiennes qui exercent vraiment un contrôle sur les services de santé. Par conséquent, lorsque vous prenez le budget des Indiens, notre principale source de revenu provient actuellement du ministère des Affaires indiennes. Dans l'ensemble, je dirais que la plupart des programmes que nous administrons nous-mêmes sont ceux des Affaires indiennes.

Je voudrais préciser une chose. Cette proposition ne doit pas faire croire au gouvernement qu'il n'a nulle obligation de trouver des ressources supplémentaires pour le développement économique, les possibilités d'emploi ou la formation.

Je dis simplement qu'en l'absence d'initiative de ce genre de la part du gouvernement, étant donné que nous ne voulons pas être des assistés jusqu'à la fin des temps, il est important que les autochtones puissent utiliser l'argent de l'assistance sociale pour créer des possibilités pour leur peuple.

Autrement dit, nous en avons assez d'être des assistés. Nous ne voulons pas le demeurer à perpétuité. Nos dirigeants font valoir depuis déjà longtemps que le gouvernement doit créer des possibilités d'emploi et des possibilités de formation pour les Indiens et qu'il doit améliorer le système d'éducation afin que nos jeunes aient plus de possibilités que n'en avaient leurs parents, qu'ils deviennent plus autonomes et moins dépendants de l'assistance sociale.

Nous voulons modifier la situation économique de nos communautés, mais il est impossible de le faire si le gouvernement ne nous donne pas les ressources dont nous avons besoin pour créer des possibilités d'emploi et de formation. Nos difficultés sont accentuées du fait que pour remédier à notre pauvreté, le gouvernement se contente d'élargir son programme d'assistance sociale.

Il y a d'autres moyens d'éliminer la pauvreté que de verser des prestations d'assistance sociale et les Indiens préfèrent ces autres moyens. Nous savons, en effet, que la mentalité d'assisté est la source de problèmes sociaux dans nos communautés. Quand on a une piètre opinion de soi on a tendance à causer des problèmes aux membres de sa famille et à soi-même.

Un grand nombre d'autochtones ont perdu tout espoir. Ils n'ont pas la possibilité de travailler et lorsqu'ils regardent autour d'eux le matin, lorsqu'ils se rendent compte qu'ils vivent dans un taudis, que leurs enfants sont mal vêtus et vont à l'école le ventre creux, les parents se sentent malheureux, mais hélas, ils ne peuvent rien faire pour remédier à leur situation. Ils doivent se contenter d'aller au bureau de l'assistance sociale ou au bureau de la bande toucher leur chèque de prestations



## [Text]

There is nothing they can do about it other than get up in the morning, walk over to the welfare office or the band office and pick up their welfare cheque for the next two weeks, and then they sit at home and repeat that same trip two weeks later. In the interim, they sit at home wishing that things were better, but in the absence of some employment or training, things will not get better.

**Senator Robertson:** Madam Chairman, I have a comment to add. The previous witness stated that social assistance must not be encumbered with any other obligation. In a sense, I agree with that. Coming from a "have not" province, and having hundreds and hundreds of our people, generation after generation, live on social assistance, and basically living the same kind of life as this witness has just described, I, too, have wished that at least one member of the family could have used the social assistance money for training. That would not have to be compulsory because I think most people want to work.

There are other questions I have, Madam Chairman, but I will wait until the second round.

**Senator Hébert:** Madam Chairman, this morning we have heard the word "cuts" mentioned quite a few times. I am wondering if you have had time to study the budget enough to tell us what the cuts will be that will affect directly or indirectly but significantly the welfare of the native peoples. Have you any idea at this point?

**Ms. Issacs:** Madam Chairman, I, will first answer the question asked by Senator Robertson regarding the so-called increase in the DIAND budget for this year. The Prime Minister and everybody else is saying what a great job they are doing with Indians because they have increased the budget by 8 per cent, unlike other departments.

When one looks at the budget one will realize that there is a 5 per cent capping on various programs, with the exception of comprehensive claims, social assistance, once again, and education.

Of the increase in the DIAND budget this year of the famous \$180 million, \$168 million will go directly and indirectly to the requirements of Bill C-31, which was passed in 1985 to amend the Indian Act to end discrimination against Indian women. At that time many people said that there would be a crisis situation in several years because they already had housing backlogs. So the increase to the DIAND budget since 1984 has been to deal directly with those requirements, which are over and above the existing conditions in communities.

I think the net increase is about \$12 million across the board for programs not affected by the 5 per cent capping. So there is a definite capping on programs. If you go back to the \$180 million and you add \$50 million, DIAND's budget should have increased to \$230 million to meet existing needs.

## [Traduction]

pour les deux prochaines semaines et de retourner s'asseoir chez eux pour recommencer deux semaines plus tard. En attendant, ils restent assis à ne rien faire en espérant que leur situation s'améliorera, mais en l'absence d'emploi ou de formation, elle n'a aucune chance de s'améliorer.

**Le sénateur Robertson:** Madame la présidente, j'ai une observation à formuler. Le témoin précédent a déclaré qu'il ne fallait pas alourdir l'assistance sociale avec d'autres obligations. Je suis d'accord sur ce principe. Venant d'une province démunie où des centaines et des centaines de gens vivent de l'assistance sociale d'une génération à l'autre et ont à peu près le même mode de vie que celui que vient de décrire le témoin, j'aimerais, moi aussi, qu'au moins l'un des membres de la famille puisse utiliser l'argent de l'assistance sociale pour recevoir une formation. Il ne serait pas nécessaire de rendre la chose obligatoire étant donné que la plupart des gens veulent travailler.

J'aurais d'autres questions à poser, madame la présidente, mais j'attendrai le deuxième tour.

**Le sénateur Hébert:** Madame la présidente, ce matin il a été question de coupes à plusieurs reprises. Avez-vous eu le temps d'étudier le budget suffisamment pour nous dire quelles sont les coupes qui vont toucher directement ou indirectement les autochtones. En avez-vous une idée?

**Mme Issacs:** Madame la présidente, je commencerai par répondre à la question du sénateur Robertson au sujet de la prétendue augmentation du budget des Affaires indiennes pour cette année. Le premier ministre et tous les autres se vantent de l'excellent travail qu'ils réalisent pour les Indiens sous prétexte qu'ils ont augmenté leur budget de 8 p. 100, contrairement à celui des autres ministères.

Si vous examinez ce budget, vous constaterez que les divers programmes sont plafonnés à 5 p. 100, sauf les revendications globales, l'assistance sociale et l'éducation.

Sur les fameux 180 millions de plus que prévoit le budget du ministère pour cette année, 168 millions serviront, directement et indirectement, à répondre aux exigences du projet de loi C-31, qui a été adopté en 1985 pour modifier la Loi sur les Indiens de façon à mettre un terme à la discrimination à l'endroit des femmes indiennes. À l'époque, bien des gens ont dit qu'il fallait s'attendre à une crise d'ici quelques années étant donné le retard déjà accumulé sur le plan du logement. Par conséquent, depuis 1984, l'augmentation du budget du MAINC a servi directement à satisfaire à ces exigences, lesquelles sont supérieures aux conditions qui règnent actuellement dans nos communautés.

La croissance budgétaire nette est d'environ 12 millions de dollars pour l'ensemble des programmes non touchés par le plafonnement de 5 p. 100. Par conséquent, le financement des programmes est plafonné. Si vous prenez les 180 millions de dollars et si vous y ajoutez 50 millions, il aurait fallu porter le budget du ministère à 230 millions pour satisfaire aux besoins actuels.

[Text]

So I think there is a misconception out there that the government is spending lots of money again this year for Indians, and that is a distortion of the truth and reality. I wanted to clarify that.

**Senator Robertson:** I notice that there is an extra \$50 million to expand your native fund child welfare services. I am not saying that is enough money; there is never enough money, but we all wish there were.

**Mr. Mercredi:** Madam Chairman, I will respond to Senator Robertson's question, but, before doing so, the source of our information, in terms of program cuts is the media, unless, of course, we get some private communication from a government official. We do not yet know the exact details of the nature and the full extent of the cuts because we have not received that information from the Department of National Health and Welfare or the Department of Indian Affairs and Northern Development. We have not received any written information from the Secretary of State, which has drawn a lot of attention in the media recently.

It is interesting that you should indicate that there was an allocation of \$50 million for Indian child welfare. That was reported in an article in the *Globe and Mail*. However, there is no new money being allocated by Parliament to the extent of \$50 million for Indian child welfare. Cabinet has not allocated additional resources for Indian welfare, and Treasury Board had not approved \$50 million for Indian child welfare. In fact, the figure of \$50 million is nonexistent. It is just a misleading report that needs to be corrected by the officials of the Department of Indian Affairs. I called the Assistant Deputy Minister, John Rayner, from the airport the very morning that I read that in the *Globe and Mail* to try to get a clarification as to whether or not the department was receiving \$50 million for Indian child welfare. His response to me was that there is no new money.

What in fact is happening is that from the normal increase—whatever that means—to the Indians Affairs budget they hope to reallocate from the existing budget moneys that would be needed for Indian child welfare in Alberta and Saskatchewan and other places in Canada where no Indian child welfare agencies exist. He also indicated to me—and we do not have this in writing—that they are now engaged in negotiations with the Alberta and Saskatchewan governments to try to persuade them to refrain from receiving what they now receive for urban Indians so that that money can be reallocated for Indian child welfare on reserves.

As I said, we need some clarification regarding that news report which must come from officials of the department. Until now they have not acted to clarify that news report and have allowed the Canadian public, in fact the Senate, to maintain the impression that the government did, in fact, identify new resources for Indian child welfare when, from the information that I received, the opposite is the truth.

**Senator Robertson:** Madam Chairman, we should have the minister appear before this committee.

**The Chairman:** That is a good idea.

[Traduction]

Par conséquent, on a tort de croire que le gouvernement dépense, cette année encore, beaucoup d'argent pour les Indiens, car la réalité est tout autre. Je tenais à le préciser.

**Le sénateur Robertson:** Je remarque qu'il y a 50 millions de plus pour l'élargissement des services d'aide à l'enfance. Je ne veux pas dire que ce soit suffisant; nous aimerions tous qu'il y ait assez d'argent, mais ce n'est jamais le cas.

**M. Mercredi:** Madame la présidente, je vais répondre à la question du sénateur Robertson, mais je dois d'abord préciser que notre source de renseignements à l'égard des coupes opérées dans les programmes est non pas la Chambre des communes, mais les médias sauf, bien sûr, lorsqu'un représentant du gouvernement nous renseigne directement. Nous ne savons pas encore exactement quelle sera la nature et la portée des coupes étant donné que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne nous en ont pas encore avisés. Nous n'avons pas été informés par écrit par le Secrétaire d'État dont les médias ont beaucoup parlé récemment.

Je trouve intéressant que vous mentionniez un chiffre de 50 millions pour l'aide aux enfants indiens. C'est ce qu'on peut lire dans le *Globe and Mail*. Toutefois, le Parlement n'a pas affecté 50 millions de plus pour les enfants indiens. Le Cabinet n'a alloué aucun montant supplémentaire à cette fin et le Conseil du Trésor n'a pas approuvé 50 millions de plus pour l'assistance aux enfants indiens. En fait, ces 50 millions n'existent pas. Il s'agit là d'une fausse rumeur que les autorités des Affaires indiennes devraient rectifier. J'ai appelé, de l'aéroport, le sous-ministre adjoint, John Rayner, le matin même où j'ai lu cet article dans le *Globe and Mail*, pour savoir si le ministère allait effectivement recevoir 50 millions pour l'aide aux enfants indiens. Il m'a répondu qu'il ne s'agissait pas de fonds supplémentaires.

En fait, compte tenu de l'augmentation normale du budget des Affaires indiennes, le ministère espère réaffecter une partie des crédits existants à l'aide à l'enfance, en Alberta, en Saskatchewan et dans les autres provinces où il n'y a pas de services d'aide à l'enfance pour les Indiens. Il m'a également fait savoir—mais cela ne figure pas par écrit—que son ministère négociait actuellement avec l'Alberta et la Saskatchewan pour tenter de les persuader de renoncer à ce qu'elles touchent actuellement pour les Indiens vivant en milieu urbain afin que cet argent puisse être réaffecté à l'aide à l'enfance dans les réserves.

Comme je l'ai dit, il faudrait que les autorités du ministère fournissent des éclaircissements au sujet de cette question. Elles ne l'ont pas encore fait laissant croire aux Canadiens et même au Sénat que le gouvernement avait effectivement affecté de nouvelles ressources pour les enfants indiens alors qu'il n'en est rien.

**Le sénateur Robertson:** Madame la présidente, il faudrait faire comparaître le ministre devant notre comité.

**La présidente:** C'est une bonne idée.



[Text]

**Senator Hébert:** As a matter of fact, I was one of those who was impressed by this headline in the *Globe and Mail*. I am very pleased, thanks to Senator Robertson, that you could provide us with another view of this so-called \$50 million that was supposed to have been added.

You quite rightly alluded to the fact that your people need more training, that you want to be self-sufficient, and that you do not want to rely on welfare. Earlier today the minister mentioned the pitiful news about this \$800 million that was allocated for training that would be affected through the UI program. We are all in favour of training, but the people from the government also mentioned the fact that this \$800 million does not come from the treasury of the government, but from the pockets of the employed, the unemployed and their employers. That is the truth.

There was some discussion about the way that this \$800 million will be used for training. Have you asked yourself what proportion of this \$800 million will effectively come to our reserves and give our people some very badly needed training? Do you think you will receive your fair share? Have you checked that with the ministry?

**Mr. Mercredi:** We have done a national review of the unemployment insurance program and, in fact, have made submissions on that issue in the past. I do not have the details of those reports with me. More recently, the Assembly of Manitoba Chiefs reviewed the current developments with respect to that program and its impacts on the Indian people in that province. I do not have a copy of that report either. Since I do not have the details of the contents of those reports, I really cannot respond to your question in greater detail than that. But what I would undertake to do is to make copies of those two reports available to you, and perhaps that might be of some use to the Senate.

I want to respond to your earlier question with respect to the full extent of the budget cuts. Based on the reports of the media, but also on the telephone communications with officials of the Secretary of State, we know that the native communications program has been completely gutted by the budget. What that means for the Indian people across the country is that their own media will become nonexistent unless those communication societies are able to find alternate sources of funding to continue to provide that service to the Indian communities.

The national organization and the political organizations across the country, which number 22 in total, have received a complete cut of our core funding which will take effect on July 1, Canada Day, of this year. What that means is that the resources that normally are available to us from the Secretary of State—which did not have any strings attached to them in terms of how we spent it and therefore we did not have to comply with any government guidelines or objectives—will no longer exist. That means that the organization that I represent will rely entirely on moneys that we negotiate with the other departments of government on a program-by-program basis. These program efforts quite naturally have terms and conditions. In most situations those terms and conditions are to comply with the initiatives of government.

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** En fait, j'avais été favorablement impressionné par cette manchette du *Globe and Mail*. Grâce au sénateur Robertson, vous nous avez fourni un point de vue différent au sujet de ces 50 millions que l'on prétendait avoir ajoutés.

Vous avez indiqué que les Indiens avaient besoin d'une plus grande formation, qu'ils voulaient être autonomes et qu'ils ne voulaient pas être des assistés sociaux. Aujourd'hui le ministre a parlé des 800 millions de dollars qui seraient affectés à la formation dans le cadre du programme d'assurance-chômage. Nous sommes tous en faveur de la formation, mais le gouvernement a également précisé que ces 800 millions seraient puisés non pas dans le Trésor public, mais dans la poche des travailleurs, des chômeurs et des employeurs. Voilà la vérité.

Il a été question de la façon dont ces 800 millions seraient utilisés pour la formation. Vous êtes-vous demandé quelle partie de ces 800 millions vous alliez obtenir pour dispenser aux gens de vos réserves la formation dont ils ont grand besoin? Vous attendez-vous à recevoir votre juste part? Vous êtes-vous informé auprès du ministère?

**M. Mercredi:** Nous avons effectué un examen national du programme d'assurance-chômage et présenté des mémoires à ce sujet. Je n'ai pas de précision sous la main. Plus récemment, l'Assemblée des chefs du Manitoba a étudié les changements récemment proposés et leurs répercussions sur les Indiens de la province. Je n'ai pas non plus d'exemplaire de ce rapport sous la main. Comme je n'ai pas ces renseignements ici, je ne peux pas vraiment répondre à votre question plus en détail. Mais je vais vous faire parvenir des exemplaires de ces deux rapports qui pourront peut-être vous être utiles.

Je voudrais répondre à votre question précédente concernant la portée des restrictions budgétaires. D'après ce que nous avons lu dans les journaux et nos conversations téléphoniques avec les autorités du Secrétariat d'État, nous savons que le programme de communication autochtone a été complètement éliminé. Cela veut dire que les Indiens des quatre coins du pays n'auront plus leurs propres médias d'information à moins que ces sociétés de communication ne trouvent d'autres sources de financement pour continuer à desservir les communautés indiennes.

L'organisation nationale et les organisations politiques du pays, qui sont au nombre de 22, ne seront plus financées à compter du 1<sup>er</sup> juillet de cette année, le jour de la fête du Canada. Nous serons donc privés des ressources que le Secrétariat d'État mettait à notre disposition en nous permettant de les dépenser à notre guise, sans que nous ayons à nous conformer à des directives ou à des objectifs gouvernementaux. Autrement dit, l'organisation que je représente devra compter entièrement sur l'argent que nous obtenons des autres ministères en négociant avec eux pour chaque programme. Le financement de ces programmes est évidemment assujéti à certaines conditions. La plupart du temps, nous devons nous conformer aux initiatives du gouvernement.

[Text]

So while they silence our ability for voicing our concerns, free of any interference or coercion from government, which was previously possible under the Secretary of State, the moneys that we now receive from Health and Welfare clearly put conditions on how we can use the money. Therefore, it will restrict our political activities and our ability to represent our people, free of any government parameters. So the problem that we now face as a national organization is that while our budget is reduced by \$600,000, our political freedom will also be affected in terms of how we use those moneys to continue the representation that we undertake from time to time for the people we represent.

**Senator Hébert:** I have one comment, Madam Chairman, but I do not think it is a comment that will be very helpful to you. I find a lot of reasons to be proud of being a Canadian, but when I am sitting in a Senate committee and hear a representative of the Assembly of First Nations tell us a few of the major problems of his community—and I have 14 in front of me—then I am no longer proud to be a Canadian.

**The Chairman:** Mr. Mercredi, as you appreciate, we are running overtime, but I wonder if I could ask you to give me a brief response to a question in which I have a particular interest, and which we may want to follow up later. It concerns infant mortality and the lives of very young children. I understand that your priority is, as you have stated, the creation of employment. In the short term, however, what do you regard as the most effective means of reducing the rates of infant mortality, the low birth rate in general among infants of the people who are living on reserves in Canada?

**Mr. Mercredi:** I think you will find that the answer lies in our recommendation that in addition to the economic opportunities that should be created in our communities, the self-directed initiatives of Indian people be adequately resourced so that we can begin to deal with the issues ourselves in a way in which they need to be addressed. We need to do this as quickly as possible.

What is preventing the Indian leadership from dealing with these serious problems is a lack of resources to do so. We do not have any lack of understanding of the problem and we have no absence of ideas on what can be done. The only thing that is preventing the Indian leaders at the community level from really taking direct action on these problems is that we are poor. We have no money to be able to put into effect the plans that are needed in the communities. Part of the solution, then, is to find the resources that are needed for the people in the communities to be able to address the problems themselves.

The other side of that coin is that that does not exempt the federal government from fulfilling its obligations to Indian people under treaty or under aboriginal rights. Quite apart from that, the government has obligations pursuant to federal legislation to provide all kinds of services to Canadian people—obligations which include health services. What we are suggesting here is that, in terms of the health needs of Indian people, it is not enough to do what is being done right now. It is not in the interests of the Indian people that government is satisfied that it is doing a good job in improving what was a

[Traduction]

Par conséquent, non seulement nous ne pouvons pas exprimer nos doléances sans crainte de représailles, comme nous pouvions le faire jusqu'ici grâce au fonds du Secrétariat d'État, mais l'argent que nous recevons du ministère de la Santé nous est versé à la condition que nous l'utilisions d'une certaine façon. Cela va donc limiter nos activités politiques et nous empêcher de défendre nos intérêts en dehors de toute ingérence gouvernementale. Notre organisation nationale se retrouve donc avec un budget réduit de 600 000 \$ et notre liberté politique sera compromise, car nous ne pourrons plus utiliser cet argent pour défendre les intérêts de notre peuple comme nous le faisons régulièrement.

**Le sénateur Hébert:** J'aurais une observation à formuler, madame la présidente, mais je ne pense pas qu'elle vous sera très utile. Je suis fier d'être Canadien, à bien des égards, mais lorsque je siège à un comité du Sénat et que j'entends un représentant de l'Assemblée des Premières nations nous parler de quelques-uns des problèmes de sa communauté—et j'en ai 14 sous les yeux—je ne suis plus fier d'être Canadien.

**La présidente:** Nous manquons de temps, mais pourriez-vous répondre brièvement à une question qui m'intéresse particulièrement et que nous pourrions peut-être approfondir ultérieurement. Il s'agit de la mortalité infantile et des enfants en bas âge. Je sais que vous attachez à la création d'emploi une importance prioritaire. Mais à court terme, quel est selon vous le moyen le plus efficace de réduire la mortalité infantile et d'améliorer l'espérance de vie des enfants en bas âge qui vivent dans les réserves du Canada?

**M. Mercredi:** Vous trouverez certainement la réponse dans la recommandation que nous avons formulée, à savoir qu'en plus de créer des possibilités économiques dans nos communautés, il faudrait doter les programmes que nous administrons de ressources suffisantes pour que nous puissions régler ces problèmes nous-mêmes. Ces mesures s'imposent le plus rapidement possible.

C'est le manque de ressources qui empêche les dirigeants indiens de s'attaquer à ces graves problèmes. Nous sommes parfaitement conscients de la situation et nous savons comment y remédier. Tout ce qui empêche les dirigeants indiens d'intervenir directement, c'est le manque de ressources. Nous n'avons pas d'argent pour mettre en place les programmes dont nous avons besoin. La solution consiste donc à trouver les ressources nécessaires pour permettre aux communautés indiennes de remédier elles-mêmes à leurs difficultés.

D'un autre côté, cela ne dispense pas le gouvernement fédéral de s'acquitter des obligations qu'il a envers les Indiens en vertu des traités ou de nos droits ancestraux. À part cela, le gouvernement est tenu, aux termes de la législation fédérale, d'assurer aux Canadiens toutes sortes de services, y compris des services de santé. Nous estimons que, sur le plan de la santé, le gouvernement n'en fait pas assez pour les Indiens. Le gouvernement ne doit pas se reposer sur ses lauriers sous prétexte qu'il a amélioré la situation déplorable qui régnait il y a 20 ans. Il devrait fournir davantage de services.



[Text]

bad situation 20 years ago. What we are saying here is that more services should be provided.

Departments like Health and Welfare should be given more resources by Parliament to meet the problems and issues that have been identified here. But it is not enough to receive the moneys and to put them into medical services to meet the needs of the Indian people without their participation. The two have to go hand in hand. Resources have to be given to the Indian people and the issues and problems that are identified must be squarely and directly addressed by all concerned.

**The Chairman:** In Finland the infant mortality rate was brought down in the northern regions through education and nutrition programs run by nurses, teachers and local community people. In the space of two years the infant mortality rate in the north was brought as low as it was in the south. If I understand you correctly, you are saying that if the Department of National Health and Welfare mounted such a program across the country, your people would consider partaking in it. Is that correct?

**Mr. Mercredi:** If the people in the community had the option for providing a hot lunch in schools, for example, they would do so. Or if they were given the option of working together with medical services in the community in preventive programs or infant mortality, taking an issue that may attack a particular community, they would do that. There is no absence of will—I keep saying this—on the part of our people to deal with the problems themselves. What is preventing a lot of issues from being dealt with is the absence of political will on the part of government to provide the resources needed to meet the needs of the people at the local level. What we need is a government that is prepared to spend money to address the social needs of people, particularly Indian people, in Canada. Until we get to that stage we will be perpetuating the problems.

The perpetuation of the problems might not affect the Prime Minister of Canada. It may not affect Mr. Wilson, the Minister of Finance, and it may not affect me as an individual because I have a career as a lawyer. But it will affect Indian children and Indian people living in the communities. The fact remains that Mr. Wilson, the Prime Minister and people like myself have an obligation to do what we can to address that problem.

It is not good enough to say that we have a deficit in this country. It is not good enough for me, it is not good enough for the Indian children, and it is not good enough for my parents living in a small community for the Prime Minister of this country to say that we have to wait until the economy improves, and that when it improves we will let the marketplace solve our problems. The fact of the matter is that the marketplace is not likely to solve the problems for Indian people. If you were to study the problem of unemployment of urban Indians you would see that the business community is not that interested in Indian poverty. And the business community is not part of the solution. Indian people move to the cities for the so-called golden opportunity of employment, but they will not find it from the business community. They will

[Traduction]

Le Parlement devrait accorder aux ministères comme celui de la Santé davantage de ressources pour s'attaquer aux difficultés mises en lumière. Mais il ne suffit pas d'obtenir de l'argent et de le consacrer à des services médicaux sans leur participation. Une coopération s'impose. Il faut donner aux Indiens les ressources nécessaires et tous les intéressés doivent s'attaquer directement aux problèmes constatés.

**La présidente:** En Finlande, on a réduit le taux de mortalité infantile dans les régions nordiques grâce à des programmes d'éducation et de nutrition mis en place par des infirmières, des enseignants et la population locale. En l'espace de deux ans, le taux de mortalité infantile a été ramené au même niveau que dans le Sud. Si j'ai bien compris, vous dites que si le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social organisait ce genre de programme à l'échelle du pays, vous songeriez à y participer. Ai-je bien compris?

**M. Mercredi:** Si les gens avaient la possibilité de fournir un repas chaud aux écoliers, par exemple, ils le feraient. Ou s'ils pouvaient travailler en collaboration avec les services médicaux de la communauté à des programmes de prévention ou de réduction de la mortalité infantile pour s'attaquer aux problèmes particuliers de leur communauté, ils le feraient. Ce n'est pas la bonne volonté qui manque pour s'attaquer à ces problèmes. Ce qui nous empêche de résoudre de nombreuses difficultés c'est l'absence de volonté politique de la part du gouvernement qui ne fournit pas les ressources nécessaires pour répondre aux besoins de la population. Le gouvernement doit être prêt à dépenser de l'argent pour répondre aux besoins sociaux des gens et surtout des Indiens. Tant que nous n'en arriverons pas là, les problèmes persisteront.

Leur persistance ne touchera peut-être pas le premier ministre du Canada, ni M. Wilson, le ministre des Finances, ni moi étant donné que je suis avocat. Mais cela touchera les Indiens enfants et adultes qui vivent dans les réserves. Néanmoins, M. Wilson, le premier ministre et les gens comme moi ont l'obligation de faire tout en leur pouvoir pour remédier à ce problème.

C'est bien beau de dire que notre pays a un déficit, mais ce n'est pas une excuse suffisante. Les enfants indiens, mes parents qui vivent dans une petite communauté et moi-même trouvons inacceptable que le premier ministre nous demande d'attendre que l'économie s'améliore, après quoi nous laisserons les forces du marché résoudre nos difficultés. Le fait est que le marché ne va probablement jamais résoudre nos problèmes. Si vous étudiez le chômage chez les Indiens des villes, vous verrez que le secteur des affaires ne s'intéresse pas beaucoup à la pauvreté des Indiens. Et ce n'est pas lui qui remédiera à notre situation. Les Indiens vont s'établir en ville pour trouver des possibilités d'emploi, mais ce n'est pas le secteur des affaires qui les leur offre. Ils se retrouvent dans la même situation qu'avant de quitter la réserve, réduits à la condition d'assistés sociaux.

[Text]

end up being in the same situation they were in when they left the reserves, which is on social assistance.

We are not happy and we are not satisfied when the government says to us, "Look, the deficit is a serious problem. We have to resolve it and then, when the economy is in a stronger position, the marketplace will deal with a lot of the needs of this country." I am sorry to say to you that if the marketplace means the business community, it is not meeting the social needs of Canadians and it is certainly not meeting the social needs of the Indian people of this country.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Mercredi and Ms. Issacs for your very helpful brief and your responses to our questions. We will take seriously the questions you have raised with respect to the federal budget. We are intending to have before us the Minister of Health and Welfare. I take it you are suggesting that we also need to hear from officials of DIAND to sort out these issues. We will try to hear from them as quickly as we can and we will keep in touch with you as this study progresses. Thank you very much for coming. The committee is adjourned until 2 o'clock.

The committee adjourned until 2.00 p.m.

Upon resuming at 2.00 p.m.

**The Chairman:** On the question of how we remedy the problem of child poverty, we are glad to have as our third witness, Ms. Claudette Bradshaw, Executive Director of the Moncton Headstart Program, which was established in 1974 to reduce the risk factors associated with child poverty. Ms. Bradshaw started the first government-subsidized daycare in New Brunswick. She has been extensively involved with welfare recipients in the area of parent training courses, enrichment for pre-school children and food and clothing assistance programs. As well, she initiated a public awareness program on welfare child abuse and community responsibility and is a former member of the National Council on Welfare.

Ms. Bradshaw, I understand that you have a presentation to make. Then there will be questions from the senators.

**Ms. Claudette Bradshaw, Executive Director, Moncton Headstart Program:** Senator Robertson can tell you that I have waited a long time for this, and it is a privilege to be here.

Since you are looking at recommendations, I would like to go back 22 years, when I was employed by the Boys and Girls Club, where I worked for six years. The Boys and Girls Club was situated in a poverty area in Moncton and in cities across Canada. We were working with youths from 6 to 8 years of age.

The children who would come to the Boys and Girls Club at the ages of 6, 7, or 8 did not feel comfortable being there because the facility was situated in a working-poor area and in a low-rental area. The children of the working-poor area did not accept the children who were living in the low-rental area.

[Traduction]

Nous ne sommes pas du tout satisfaits d'entendre le gouvernement nous dire que le déficit constitue un grave problème, qu'il faut le résoudre et qu'une fois l'économie raffermie, le marché répondra à la plupart des besoins du pays. Malheureusement, si le marché représente le secteur des affaires, ce dernier ne répond pas aux besoins sociaux des Canadiens et certainement pas aux besoins sociaux des Indiens du pays.

**La présidente:** Merci, monsieur Mercredi et madame Issacs, de votre mémoire très intéressant et des réponses que vous nous avez données. Nous allons examiner sérieusement les questions que vous avez soulevées à l'égard du budget fédéral. Nous avons l'intention de faire comparaître le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Si j'ai bien compris, vous nous conseillez d'entendre également les fonctionnaires du MAINC pour tirer certaines questions au clair. Nous allons essayer de les faire comparaître le plus rapidement possible et nous communiquerons avec vous au fur et à mesure que progressera notre étude. Merci beaucoup d'être venus. La séance est levée jusqu'à 14 heures.

La séance est levée jusqu'à 14 heures.

Reprise des travaux à 14 heures.

**La présidente:** Nous accueillons avec plaisir notre troisième témoin qui vient nous parler de la manière de régler le problème des enfants pauvres; il s'agit de M<sup>me</sup> Claudette Bradshaw, directrice générale du programme Headstart, à Moncton, qui a été fondé en 1974 pour atténuer les risques associés à une enfance pauvre. M<sup>me</sup> Bradshaw a créé la première garderie subventionnée par le gouvernement du Nouveau-Brunswick. Elle s'est beaucoup occupée de cours de formation pour les parents, de stimulation pour les enfants d'âge préscolaire et de programmes d'aide alimentaire et vestimentaire pour les assistés sociaux. De plus, elle a lancé un programme de sensibilisation aux mauvais traitements infligés aux enfants des familles bénéficiaires d'aide sociale et aux responsabilités collectives. Elle a déjà fait partie du Conseil national du bien-être social.

Madame Bradshaw, je crois que vous avez l'intention de présenter un exposé. Par la suite, les sénateurs vous poseront des questions.

**Mme Claudette Bradshaw, directrice générale, programme Headstart de Moncton:** La sénatrice Robertson vous le confirmera, j'attends ce moment depuis longtemps. C'est pour moi un privilège d'être ici.

Comme vous envisagez de proposer des recommandations, je voudrais revenir 22 ans en arrière, au moment où je travaillais pour le Boys and Girls Club qui était situé dans un quartier pauvre de Moncton comme c'est le cas dans d'autres villes canadiennes. J'y ai travaillé pendant six ans, avec des jeunes de 6 à 8 ans.

Les enfants qui fréquentaient le Club se sentaient mal à l'aise, même s'ils n'avaient que 6, 7 ou 8 ans, parce que c'était dans un quartier de travailleurs pauvres et d'habitations à loyer modique. Les enfants du quartier des travailleurs pauvres n'acceptaient pas ceux des habitations à loyer modique. Les



## [Text]

Children will speak about anything that they hear at home. Therefore, whatever the working-poor parents said about people living in the low-rental area, their children would repeat. That is something that you need to keep in mind as you work on the question of child poverty. Adults are very negative about social programs and where money is being spent, but children hurt other children.

The children at the age of 6, 7 or 8 had a wall built in front of them. They did not want to go to school and they did not want to come to the Boys and Girls Club any more. If that is how children at the Boys and Girls Club feel, imagine how poor children feel when they go to school, because they have to deal with rich, middle-class, working-class and poor children. Instead of getting it from one area in the school system, they are getting it from four areas.

I began the Headstart Program because I had seen the hurt. I could not get to the 6, 7 or 8 year olds because they had the attitude that "Nobody likes me" and "I have to act a certain way because that is what people expect of me." In 1974, when I began the Headstart Program, I went to the politicians. They all laughed in my face and told me that my program would not be successful because I would be working with younger children. The only politician that did not laugh in my face was Senator Robertson. When I say "politician" I mean every city councillor, every mayor and every politician from the three parties. When I first began, nobody understood.

I am not a political person. I am wearing blue; I am wearing red; and I am now looking for a yellow skirt, which I cannot find. Therefore, my mother suggested that I buy a yellow rose.

When everyone laughed at me I went to the bureaucrats and said, "I am working at the Boys and Girls Club. I know I cannot help the children I want to help, but this is what I want to start." I got the same reaction. I was sitting in an office at Health Community Services with bureaucrats from the regional director down and I got the same response. They said, "Claudette, you are crazy. Your program is not going to work. Your kids don't break windows."

That gives you an idea of what happens in this country and in the United States. We react when it is too late. We react when the child is aged 6 to 10, when we might remove a child from the parent. When the child is 12 to 18 years old we then hide them in group homes and institutions. We do not react towards justice, social programs or any other program on poverty when the child is 0 to 6 years. There is absolutely no prevention at that age, as far as I am concerned, in both countries.

Being an Aries I decided to begin the Headstart Program. My attitude for 22 years has been that government has become too involved with poverty. In our society today the Canadian people believe that when God said, "Give and you shall receive," they believe they should give their income tax and pay the other taxes, and therefore they will receive. What is meant is give of yourself and you shall receive. Canadians have forgotten that.

## [Traduction]

enfants répètent tout ce qu'ils entendent à la maison. Par conséquent, tout ce que les parents travailleurs pauvres avaient dit à propos des gens qui vivaient dans les habitations à loyer modique, leurs enfants le répétaient. N'oubliez pas ce fait quand vous étudierez le problème des enfants pauvres. Les adultes ont une attitude très négative à l'endroit des programmes sociaux et des dépenses, mais les enfants, eux, blessent les autres enfants.

Les enfants de 6, 7 et 8 ans étaient déjà comme emmurés. Ils ne voulaient plus aller à l'école, ni au Boys and Girls Club non plus. Si c'était là le sentiment des enfants qui fréquentaient le Club, imaginez ce que peuvent ressentir les enfants pauvres qui, à l'école, ont affaire à des enfants riches, des enfants de la classe moyenne, des enfants de la classe ouvrière et des enfants pauvres. Ils sont confrontés non plus à un seul groupe, mais à quatre.

J'ai institué le programme Headstart parce que j'avais constaté leur peine. Je n'arrivais pas à atteindre les 6, 7 et 8 ans parce qu'ils étaient convaincus que personne ne les aimait et qu'ils devaient avoir tel comportement parce que c'était ce qu'on attendait d'eux. En 1974, quand j'ai lancé le programme, je me suis adressée aux politiciens. Ils m'ont tous ri au nez en me disant que mon programme ne réussirait pas parce que je visais les enfants trop jeunes. Le seul politicien qui n'a pas ri de moi, c'est la sénateur Robertson. Par politicien, j'entends tous les conseillers municipaux, tous les maires et les politiciens de tous les partis. Au début, personne ne comprenait.

Je suis apolitique. Je porte du bleu, du rouge; je me cherche d'ailleurs une jupe jaune, mais je n'arrive pas à en trouver une. Ma mère m'a conseillé d'acheter une rose jaune.

Comme tout le monde se moquait, je me suis adressée aux fonctionnaires et je leur ai expliqué que mon travail au Boys and Girls Club ne me permettait pas d'aider les enfants que je souhaitais aider et que j'avais donc décidé de commencer un autre programme. Eux aussi ont ri. J'étais assise dans un bureau des services de santé communautaire en présence de plusieurs fonctionnaires depuis le directeur régional en descendant, et j'ai provoqué la même réaction. On m'a dit: «Claudette, tu es folle. Ton programme ne marchera pas. Ces enfants-là ne font pas de vandalisme.»

Vous voyez un peu ce qui se passe ici et aux États-Unis. Nous réagissons toujours trop tard. Quand les enfants sont âgés entre 6 et 10 ans, nous les enlevons à leurs parents, et quand ils ont entre 12 et 18 ans, nous les cachons dans des foyers d'accueil ou des institutions. Les programmes sociaux ou judiciaires et les autres aussi qui intéressent la pauvreté ne font rien pour les enfants de 0 à 6 ans. Selon moi, il ne se fait absolument aucune prévention dans les deux pays.

Comme je suis bélier, j'ai décidé de lancer quand même mon programme Headstart. Depuis 22 ans, je trouve que le gouvernement s'occupe trop de la pauvreté. De nos jours, la société canadienne croit que les paroles de Dieu: «Donnez et vous recevrez» signifient que si on paye ses impôts et toutes les autres taxes, on doit recevoir quelque chose. En fait, cela signifie plutôt qu'en donnant de soi-même, on recevra. Les Canadiens ont oublié cela.

*[Text]*

The Headstart Program started in a very small apartment. I got kicked out when the Fire Marshall found me with 20 children in a small apartment. We moved to a low-rental area, and now we have one of the nicest corners on one of the main streets in our city. Three years ago people through the Rotary Club and other service clubs built a \$400,000 building for our use. The government is giving us money, but if you look at what the government gives us and what we receive from the community, it is approximately a 50-50 split.

Today I am speaking to you about child poverty. There is no child protection law in this country. The law in place protects the parent. The law states that the first right of the child is to stay with that parent. That is fine if that is the law you want for your country. However, if that is the law you are going to put in place, then make sure you have the programs in place so that the parents are well-educated, that they know the basics of cooking, the basics of budgeting, and the basics of cleanliness. If that is the law you want, then make sure you give them proper housing. It is fine for anyone in power to put in a law that sounds good, but it is another thing when you deal with reality.

I will show you the logo of our program. Our program logo says that we are the book or the building, and that is all we are. The logo shows a child in poverty, with his parents distanced from him. The person reaching down to the child is you in the community. Without your looking at that child and being sincere about lifting that child, you are never going to link the child and the parents. You are not going to do that by putting more money under the tax credit. I get very upset when I see the child tax credit. Don't tell me that this government cannot put that money toward the family allowance and guarantee that the provinces will not touch that family allowance. The only program that you have in this country that is not being abused and you are sure goes to children living in poverty is the Family Allowance. It comes in the middle of the month when there is nothing to eat, and it is not abused. It is a small amount of money; therefore, it goes towards food.

When I began the Headstart Program, I wanted to work with children who were two, three or four years old. I do not know whether or not research has been done on this, but my research—and when I talk about “my research” I am talking about my gut feeling and my heart—indicates that a child develops 75 per cent between the ages of zero to six; from six to twelve the child develops 25 per cent; and from twelve years of age to eighteen years of age you will save 5 per cent of the kids.

Take a look at where you put a lot of your money. Take a look at what it is costing you for your youth institution programs, group home programs and juvenile programs. It is costing you a lot more money for those programs than if you were to develop a program for early childhood.

When I began the Headstart Program I came from a working poor family. I had worked at the Boys Club for six years. Being an Aries I thought that I had seen it all, but during the first five years that I worked at the Headstart Program—and I will be honest with you—I had to see a psychiatrist. I went to

*[Traduction]*

Le programme Headstart a débuté dans un tout petit appartement. J'ai été expulsée quand le directeur des incendies a découvert que j'étais là avec 20 enfants. Nous nous sommes alors installés dans un quartier d'habitations à loyer modique, et maintenant nous nous trouvons sur l'une des plus jolies rues principales de la ville. Il y a trois ans, les membres du club Rotary et d'autres clubs philanthropiques nous ont construit un immeuble de 400 000 \$. Le gouvernement nous donne des fonds, mais le montant de ces subventions est équivalent à ce que nous recevons de la collectivité.

Aujourd'hui, je veux vous parler des enfants pauvres. Il n'y a aucune loi au Canada qui protège les enfants. On protège les parents puisque la loi prévoit que le premier droit de l'enfant est de rester avec ses parents. C'est très bien si c'est ce que nous voulons pour notre pays. Toutefois, si c'est la loi que vous avez l'intention d'adopter, assurez-vous d'avoir les programmes nécessaires pour que les parents soient bien éduqués, qu'ils aient des notions élémentaires de cuisine, d'économie domestique et d'hygiène. Si vous voulez une telle loi, donnez-leur de bons logements. C'est une chose d'adopter une loi qui sonne bien, mais c'en est une autre de traiter avec la réalité.

Je vais vous montrer le logo de notre programme qui montre que nous sommes un livre ou un immeuble, rien d'autre. Le logo montre un enfant pauvre éloigné de ses parents. La personne qui se penche sur lui, c'est la collectivité. Si vous ne regardez pas l'enfant et ne voulez pas sincèrement le sortir de la misère, jamais vous ne lui permettrez de retrouver ses parents. Vous n'y parviendrez certainement pas en augmentant le crédit d'impôt pour enfants. Je m'emporte quand je pense à ce crédit. Ne me dites pas que le gouvernement ne peut pas verser cet argent au programme des allocations familiales en s'assurant que les provinces n'y toucheront pas. Le seul programme au pays dont on n'abuse pas et qui sert vraiment aux enfants qui vivent dans la pauvreté, c'est celui des allocations familiales. Le chèque arrive au milieu du mois, au moment où il n'y a plus rien à manger, et il n'y a pas d'abus. Comme ce n'est pas un gros montant, il sert à acheter de la nourriture.

Quand j'ai fondé le programme Headstart, je voulais travailler avec les enfants de 2, 3 et 4 ans. J'ignore si on a fait des recherches là-dessus, mais ma recherche à moi—c'est-à-dire mon intuition et mon cœur—me dit que 75 p. 100 du développement de l'enfant se fait entre 0 et 6 ans et 25 p. 100, entre 6 et 12 ans. Passé l'âge de 12 ans, et jusqu'à l'âge de 18 ans, vous réussirez peut-être à récupérer 5 p. 100 des enfants.

Regardez maintenant pour quoi on dépense le plus. Combien vous coûtent les programmes institutionnels pour les jeunes, les foyers d'accueil et les programmes pour les jeunes contrevenants. Cela vous coûte beaucoup plus cher que si vous aviez un programme destiné à la petite enfance.

Je viens d'une famille de travailleurs pauvres. Quand j'ai commencé le programme Headstart, je travaillais au Boys Club depuis six ans. Comme je suis béliet, je croyais avoir tout vu. Mais je serai franche avec vous, les cinq premières années du programme Headstart, j'ai dû consulter un psychiatre. Je



*[Text]*

the hospital three times. They thought that I had had a cardiac arrest. I could not believe the incest, sexual abuse and starvation experienced by children living in poverty in my own city. I did not live in a rural area, I lived in the city.

For the first five years the only thing that forced me to continue was the thought, "How can we let this happen to people? How can this happen?" Until you are there and until you see it, you do not believe it. For me, the first five years of working in that place was complete hell. I could not believe that in the city of Moncton we would let children suffer the way the children who were coming to the Headstart Program suffered.

What happened then was that the parents started to come to us. The parents wanted to start to participate in the program. What we soon realized was that the parents had had intercourse at the ages of two, three, four or five. In other words, the parents were sold. For example, a child would come home from school and a man would be waiting for her—even though she was only in grade one—to sleep with her, while mom was drinking the bottle of wine that the man had brought home. Also, mom and dad had been abused.

In our program we are never given money for training, for conferences or for developing anything because we are nothing—we are just a program. The money that is there for training and conferences goes to the bureaucrats. In community-based programs you get enough money to run your agency, that is all; you do not get money to attend conferences or to receive training.

In our program, we state that 80 per cent to 85 per cent of our children have been sexually abused. We know for a fact that in our program we have six children—three four-year olds and three five-year olds—who have had intercourse. We had a babysitter last summer who had been having sex with ten children. He not only had sex with the children but also showed them how to play with each other. Naturally, they are enjoying that today. But these children are only four and five years old. This is what child poverty is all about.

You must not forget that you have to define what you are looking for. When you speak about poverty, you speak about four types of poverty: The working poor; the welfare client who goes on welfare for four, five or six months; the welfare client who can be trained; and generational welfare. Today I represent generational welfare. But I should like to spend another day with you—since the housing task force—to speak to you about the working poor, because those are the people which whom we are missing the boat. When I make my presentation today, keep in mind that I am speaking to you about your generational welfare cycle, which is the one that is growing in this country and is the one that has grown in the United States.

Basically the Headstart Program is twofold. We work with generational welfare. The children have to be referred to us, and then the recommendation comes before a committee. The children must be environmentally at risk or we do not take them into our program. They have to come from an environment which puts them at risk.

*[Traduction]*

suis allée à l'hôpital trois fois. On croyait que j'avais subi un arrêt cardiaque. Je n'en revenais pas de l'inceste, de l'abus sexuel et de la sous-alimentation dont souffraient ces enfants pauvres de ma propre ville. Je ne vivais pas à la campagne, mais en ville.

Les cinq premières années, la seule chose qui me poussait à continuer c'était l'idée de découvrir pourquoi on laissait de telles choses se produire. Tant que vous ne l'avez pas vous-même constaté, vous ne pouvez pas le croire. Pour moi, les cinq premières années, c'était l'enfer. Je n'arrivais pas à croire que, dans la ville de Moncton, on pouvait laisser les enfants souffrir comme ceux qui fréquentaient Headstart.

Ce qui s'est passé, c'est que les parents ont commencé à venir nous demander s'ils pouvaient eux aussi participer au programme. Nous nous sommes rapidement rendus compte que les parents avaient eu des relations sexuelles dès l'âge de deux, trois, quatre ou cinq ans. Autrement dit, ces parents avaient été vendus. Par exemple, au retour de l'école, une fillette trouvait chez elle un homme qui l'attendait—même si elle n'était qu'en première année—pour coucher avec elle pendant que sa mère buvait la bouteille de vin apportée par l'homme. Le père et la mère aussi avaient été victimes de tels abus.

Notre programme ne reçoit jamais d'argent pour la formation, pour des conférences ou du perfectionnement, parce que nous ne sommes rien, seulement un programme. L'argent réservé à la formation et aux conférences sert aux fonctionnaires. Les programmes communautaires reçoivent juste assez d'argent pour l'administration, rien pour la formation et le perfectionnement.

Nous affirmons que de 80 à 85 p. 100 des enfants sont victimes d'abus sexuel. Nous savons pertinemment que six des enfants de notre programme—trois de quatre ans et trois de cinq ans—ont déjà eu des relations sexuelles. L'été dernier nous avons eu un gardien d'enfants qui avait eu des relations sexuelles avec dix enfants. En plus de cela, il leur avait montré comment s'amuser entre eux. Naturellement, ils en profitent maintenant. Mais ces enfants n'ont que quatre et cinq ans. Voilà ce que c'est d'être un enfant pauvre.

N'oubliez pas que vous devez déterminer avec précision ce que vous cherchez. Parlant des pauvres, vous devez savoir qu'il y en a quatre types: il y a les travailleurs pauvres; ceux qui touchent de l'aide sociale pendant quatre ou six mois; ceux qui touchent de l'aide sociale et qui peuvent être formés; et les assistés sociaux de génération en génération. Aujourd'hui, je vous parle de cette dernière catégorie, mais je voudrais revenir un autre jour—à cause du groupe de travail sur le logement—pour vous parler des travailleurs pauvres, car je crois que nous allons complètement rater notre coup avec eux. Alors, tandis que je vous parle, rappelez-vous qu'il s'agit du cycle de l'aide sociale héréditaire, la catégorie en expansion au Canada et celle qui a grossi le plus aux États-Unis.

Le programme Headstart a foncièrement deux volets. Nous travaillons avec les assistés sociaux de père en fils. Les enfants nous sont recommandés et leur cas est soumis à un comité. Pour être acceptés, les enfants doivent se trouver dans un milieu à risque pour eux.

*[Text]*

Our program is in existence at the present time. If you are ever in Moncton, come and see it.

I could spend a week with you speaking to you about poverty and the Headstart Program, but the other thing that you must keep in mind about our program is that if mom and dad do not participate, we do not keep the child. Since your law states that the best interests of the child is to stay with that parent, then my job has to be to change that parent, and give something to the parent. Whatever I give to that parent, the child will also receive. So that mom and dad, mom and the boyfriend, or the boyfriend and the mom have to come in and participate in the program.

At the point of entry into the program we let the parents know that, "Your child is entering this program because he is environmentally at risk and he is environmentally at risk because of you." No preschooler is environmentally at risk because of himself, he is environmentally at risk because of the parent. That is made clear to the parent.

Parents are also told that we are not a babysitting service and "If you want to continue to be abused and if you want your child to become a welfare recipient, put your child in day-care." In other words, I am not interested in having their children. But if they want to ensure that their children do not go through the suffering that they went through, and if they want to ensure that their children do not become welfare recipients, then they are welcome in the program. We will help them. Sometimes that is what we forget with our social programs. We give and give and give, and we support and support, but we never ask for anything in return. Sometimes we focus at the psychological, psychiatric and every other level, but forget that the one thing in common with child poverty and family poverty is that these people have never been loved. They have never had consistency and have never been integrated into society. Do not forget those three points when you start looking at your recommendations.

We have wasted a lot of money on band aid, on short-term programs. You have all heard that before. If you are serious about child poverty, you have to begin by looking at the long-term effects. If you really want to save your child, then make sure that something is put in place to help that child.

You can find research here that will show you that if you were to take a child at birth and support that child until he is 18 it would cost you \$50,000. That is not a lot of money, but we have to change the way that we think.

I will now refer to sexual abuse. I have with me the famous Badgley report. I bring the Badgley report with me wherever I go. When I first started the Headstart Program—and I told you earlier that during the first five years I could not cope with what was happening—I could not cope because of the sexual abuse.

With poverty what you must not forget either is: When was the last time that you went out with your children and brought a poor family with you? We have hidden the poor in one area while we live in another area. So that whatever goes on in the poor area we know nothing about because we have never been there. They all live the same way.

*[Traduction]*

Notre programme existe en ce moment. Si jamais vous passez par Moncton, venez nous voir.

Je pourrais vous entretenir toute une semaine de la pauvreté et du programme Headstart. Il y a aussi que si le père et la mère refusent de coopérer, nous ne gardons pas l'enfant. Comme votre loi prévoit qu'il est dans les meilleurs intérêts de l'enfant de rester auprès de ses parents, mon travail à moi consiste à changer les parents et à leur apporter quelque chose. Quoi que je puisse leur apporter, l'enfant en tirera quelque chose. Par conséquent, la mère et le père ou la mère et son copain doivent venir participer au programme.

Au moment de l'intégration dans le programme, nous laissons savoir aux parents que leur enfant est inscrit parce qu'il se trouve dans un milieu à risque à cause d'eux. Aucun enfant d'âge préscolaire ne se trouve dans un milieu à risque à cause de lui-même; il est à risque à cause de ses parents. Nous le leur disons sans détour.

Nous les avertissons également que nous ne sommes pas une garderie, que s'ils veulent continuer d'être des victimes et s'ils veulent que leurs enfants soient à leur tour assistés sociaux, ils peuvent toujours les envoyer à la garderie. Autrement dit, à ce moment-là, leurs enfants ne m'intéressent pas. Mais s'ils sont déterminés à épargner à leurs enfants les souffrances qu'ils ont vécues et s'ils veulent s'assurer que leurs enfants ne deviennent pas des assistés sociaux, alors ils sont les bienvenus et nous allons les aider. Nos programmes sociaux négligent parfois cet aspect. Nous donnons sans jamais rien exiger en retour. Parfois nous nous concentrons sur le côté psychologique, psychiatrique ou autre, sans penser que le dénominateur commun des enfants et des familles pauvres, c'est le manque d'amour. Ils n'ont jamais connu la stabilité et n'ont jamais été intégré dans la société. N'oubliez pas ces trois éléments quand vous entreprendrez de rédiger vos recommandations.

Nous avons gaspillé beaucoup d'argent en cataplasmes, en programmes à court terme. On vous l'a sûrement déjà dit. Si vous voulez sérieusement régler le problème des enfants pauvres, vous devez commencer par examiner les effets à long terme. Si vous voulez vraiment rescaper ces enfants pauvres, assurez-vous qu'il y a quelque chose en place pour les aider.

Madame Vance, vous trouverez là-dedans des recherches montrant qu'élever un enfant, de sa naissance jusqu'à l'âge de 18 ans, coûte 50 000 \$. Ce n'est pas beaucoup d'argent, mais nous devons changer d'attitude.

Je vais maintenant vous parler des abus sexuels. J'ai ici un exemplaire du fameux rapport Badgley que j'emporte toujours avec moi. Au début du programme Headstart—et je vous ai dit plus tôt qu'au cours des cinq premières années, j'étais dépassée par les événements—c'est-à-dire par les abus sexuels.

Vous arrive-t-il d'emmener une famille pauvre en sortie avec vos enfants et vous? Nous dissimulons les pauvres dans un quartier et nous vivons dans un autre. Nous ignorons donc ce qui se passe dans le quartier pauvre parce que nous n'y allons jamais. Les pauvres vivent tous de la même façon.



## [Text]

I will tell you right now that if children who live in certain low rental areas in this country do not have sex and do not drink and take drugs, they do not survive. When we were on the housing task force I had parents who brought me their children's jeans. The jeans had been slashed with razor blades because the kids would not put sugar in the gas tank of a car belong to someone who was not liked. That is the reality of living in a low rental area. Those of us who have never been in low rental areas do not know that. We do not realize the harm we are doing to children when we put them in areas like that.

We have the sexual abuse book here which everybody likes to use, particularly the statistics. If someone sexually abused my two boys, I would probably report it. I know that I would report it. I also know that I would probably handle it myself, but I would report it. The Badgley Report is based on research of people who have reported sexual abuse. If you were ever to research sexual abuse of children in poverty, you would probably get six volumes of this size, and every hair on your head would probably fall off. As much as the Badgley Report received a strong reaction, I would challenge any Senate committee to study and report on sexual abuse in poverty.

Another book I would like you to look at—and it is one that I have used a lot—is written by Corine Shaw and is entitled “Child Protection in Canada”. It talks about pre-schoolers who died while young. No one cared. Coroners didn't look at the children; the police just simply went there and said, “They died.” This is what happens in the generational welfare process, and many of the parents of children living in poverty should have died as pre-schoolers. They did not, which is unfortunate. It is unfortunate that Allan Legere did not die as a pre-schooler. He should have died. I am sure that if you went through our prisons and saw what percentage of prisoners lived in abuse and starvation, you would probably be shocked. If you went through our psychiatric hospitals and checked on how many of the people in them were abused and starved, you would probably be shocked. They did not die. I strongly recommend that you get hold of this book and that you read it. It describes what the child in poverty lives with every day. It is a reality in this country, and we must open our eyes to it.

I want to congratulate the Senate. You published your report entitled “Child at Risk” and I have used it a lot. I want to congratulate you for at least keeping the iron hot. I appreciate it, because when you are a worker in a community-based program you sometimes feel alone and that not a lot of people know what is happening. Then suddenly you receive a phone call to come here or you hear that someone is working on a paper on child poverty, and it makes you feel okay and good.

However, I think you must research the prisoners, psychiatric wards and juvenile institutions and put a price on the costs involved. In that way when we go out to talk to people, such as rotary members, MLAs or the federal government, we will have a price. It seems we research and research these matters

## [Traduction]

Je vous dirai tout de suite que les enfants de certains quartiers d'habitations à loyer modique au Canada ne peuvent pas survivre s'ils refusent les relations sexuelles, s'ils ne consomment ni alcool ni drogue. Quand nous faisons partie du groupe de travail sur le logement, des parents m'ont montré les jeans de leurs enfants qu'on avait tailladés avec des lames de rasoir parce que ceux-ci avaient refusé de mettre du sucre dans le réservoir d'une voiture appartenant à quelqu'un qu'ils n'aimaient pas. Voilà ce que c'est de vivre dans une habitation à loyer modique. Ceux qui ne sont jamais allés dans de tels quartiers ignorent tout cela. Nous ne savons pas tout le tort que nous faisons aux enfants que nous envoyons y vivre.

Tout le monde aime se servir de ce rapport sur les abus sexuels, surtout des statistiques. Si quelqu'un abusait sexuellement de mes deux garçons, je le déclarerais probablement. Oui, je sais que je le déclarerais. Je sais aussi que je réglerais le problème moi-même, mais je ferais quand même une déclaration. Le rapport Badgley est fondé sur une étude de ceux qui ont rapporté des cas d'abus sexuels aux autorités. Si vous deviez faire une étude sur l'abus sexuel chez les enfants pauvres, vous vous retrouveriez probablement avec six volumes gros comme celui-ci et vous en perdriez sans doute tous vos cheveux. Le rapport Badgley a créé des remous, mais je mets au défi un comité sénatorial d'entreprendre une étude sur les abus sexuels en milieu pauvre et d'en faire rapport.

Il y a un autre livre sur lequel vous devriez jeter un coup d'œil et dont je me suis également beaucoup servi; il a été écrit par Corine Shaw et s'intitule: «Child Protection in Canada». On y parle des enfants d'âge préscolaire qui meurent jeunes. Personne ne s'en préoccupe. Les coroners n'étudient pas leurs cas; les policiers se contentent de constater le décès. Voilà ce qui se passe chez les assistés sociaux de naissance. Bien des parents d'enfants pauvres auraient dû mourir en bas âge. Malheureusement, ils ont vécu. C'est dommage que Allan Legère ne soit pas mort pendant sa petite enfance. Il aurait dû mourir. Je suis certaine que si vous faisiez un relevé des détenus, vous seriez choqués de découvrir la proportion d'entre eux qui ont été victimes d'abus et de sous-alimentation. Si vous vérifiez le nombre de patients dans les hôpitaux psychiatriques qui ont eux aussi été victimes d'abus et de sous-alimentation, vous auriez sans doute un choc. Ils ne sont pas morts. Je vous recommande fortement de vous procurer un exemplaire de ce livre et de le lire. On y décrit la vie quotidienne d'un enfant pauvre. C'est une réalité au Canada et nous ne pouvons plus fermer les yeux.

Je veux féliciter le Sénat d'avoir publié un rapport intitulé «Enfants en péril», je m'en suis beaucoup servi. Je veux vous féliciter de continuer à battre le fer pendant qu'il est chaud. Je l'apprécie parce que les travailleurs des programmes communautaires se sentent parfois isolés et ont l'impression que peu de gens savent ce qui se passe. Soudain, on reçoit un coup de fil nous invitant à venir ici ou on apprend que quelqu'un fait une étude sur les enfants pauvres et cela fait du bien.

Je crois cependant que vous devez faire des études sur les détenus, les hôpitaux psychiatriques et les établissements pour jeunes contrevenants afin d'en calculer les coûts. Ainsi, quand nous aurons à rencontrer les clubs philanthropiques, les députés provinciaux ou les fonctionnaires fédéraux, nous pourrons

[Text]

but never go beyond that research and put a price on the costs so that we could say, "If you are really honest and really want to save children, here is how much it will cost." I am sure you would get a lot of support then.

What I have begun doing, not only because I do not like to fly, but because I like to do a lot of poverty things in my own province, is playing the poverty game with rich people. Until I started doing this I had not realized how many rich people wanted to learn the poverty game. In March I will be away for two weekends playing the game. So if ever you can get 24 senators and 24 bureaucrats together who would like to play the poverty game for a day, by all means call me, and I will drive up here again, with great pleasure and with three other people who help me lead the game, to play the game with them. Until you have really been there, you do not really know. So I would gladly come in and play the game. I have become a very good income assistance worker and a very good social worker, and I like nothing better than playing those roles for people. It takes a whole day to play the game, and you are poor for a day, but when you are finished and begin to make recommendations and to speak to people about such matters, it does make a difference. So I challenge you to come up with some people to play the game with me.

**The Chairman:** Thank you. Would you clarify for me what children face when they are environmentally at risk? Obviously, sexual abuse is part of it, but what else does it include?

**Ms. Bradshaw:** The environmentally at risk factor involves children abused physically, emotionally, sexually and nutritionally. Basically, we have a questionnaire of seven pages. When I visit a family we fill out the entry forms. I do not have the nicest face in the agency, so I am usually the one who goes in. I tell these people what I told you, and then I say, "First of all the buck stops here. Second, don't lie to me. I am never going to lie to you and I do not want you to lie to me." This is the attitude of environmentally at risk generational people—if they do not lie, they do not get anything. So if you are honest you are not going to survive. You learn fast to lie and to abuse the system to survive. So I let these people know that I am not part of the system and that they do not have to lie. So we fill in the form. It asks questions about the educational background of the parents, the financial situation of the parents and the skills of the parents. Because I am in the home I am able to see the home environment. We also ask a lot of questions about the family background of the parents—"Was your family on welfare", and so on. We apply the answers to a scale to determine the environmentally at risk factor. I can send it to you if you wish.

**The Chairman:** Thank you, but I think I have all I need from your answer.

**Senator Robertson:** I have not talked to Ms. Bradshaw for some months. However, I called her last night only to hear that she was appearing before this committee today. Members of the committee may not be aware that she is afraid of flying and that she had to drive out here.

[Traduction]

mentionner un prix. On dirait qu'on fait des tas d'études sans jamais arriver à évaluer les frais, ce qui nous permettrait d'affirmer combien il en coûterait si on voulait réellement récupérer ces enfants. Je crois que beaucoup appuieront cette démarche.

Comme je n'aime pas l'avion et que je m'intéresse à toutes sortes de questions reliées à la pauvreté dans ma province, j'ai commencé à jouer au jeu de la pauvreté avec des riches. Auparavant, je ne m'étais pas rendue compte à quel point les riches voulaient apprendre le jeu. Je consacrerai deux fins de semaine de mars à y jouer. Si jamais vous arrivez à regrouper 24 sénateurs et 24 fonctionnaires pour y jouer une journée, n'hésitez pas à m'appeler et je reviendrai, en voiture, avec trois autres personnes pour mener le jeu. Tant que vous n'avez pas vécu l'expérience, vous ne pouvez pas vraiment savoir. Je reviendrai donc avec plaisir pour jouer avec vous. Je suis devenue une très bonne travailleuse de l'aide sociale et une excellente assistante sociale. J'adore tenir leur rôle auprès des gens. Le jeu dure toute une journée durant laquelle vous êtes des pauvres. À la fin de la journée, vous n'envisagerez plus les mêmes recommandations et ne parlerez plus aux gens de la même manière. Je vous mets donc au défi de venir jouer avec moi.

**La présidente:** Merci. Pourriez-vous préciser en quoi consiste un milieu à risque pour les enfants? Il y a évidemment le risque d'abus sexuel, mais quoi d'autre encore?

**Mme Bradshaw:** Les enfants qui vivent dans un milieu à risque sont des enfants qui sont victimes d'abus physique, affectif et sexuel et de sous-alimentation. Nous avons un questionnaire de sept pages que remplissent les familles que je rencontre. Je n'ai pas le visage le plus sympathique de l'agence, alors c'est généralement moi qui fait les visites. Je dit aux gens ce que je vous ai déjà dit et en plus qu'ils doivent maintenant prendre leurs responsabilités, qu'ils ne doivent pas me mentir car moi, je leur dirai toujours la vérité. Les assistés sociaux de naissance, vivant dans un milieu à risque, mentent souvent sinon ils ne reçoivent rien. Pour survivre, ils ne peuvent pas être honnêtes; ils apprennent vite à mentir et à tromper le système. Je leur fais donc savoir que je ne fais pas partie du système et qu'ils ne sont pas obligés de mentir. Nous remplissons la formule qui comporte des questions sur le niveau d'instruction, la situation financière et les compétences des parents. Comme je me trouve dans leur maison, je peux observer le milieu de vie. Nous posons aussi beaucoup de questions sur les antécédents familiaux des parents pour savoir, par exemple, si leurs parents sont assistés sociaux. Nous évaluons les réponses à l'aide d'un barème pour déterminer le facteur risque du milieu. Je peux vous faire parvenir un exemplaire du questionnaire, si vous voulez.

**La présidente:** Je vous remercie, mais je crois que votre réponse me suffit.

**Le sénateur Robertson:** Je n'ai pas parlé à M<sup>me</sup> Bradshaw depuis quelques mois, mais je l'ai appelée hier soir pour apprendre qu'elle comparait devant le comité aujourd'hui. Les membres du comité ignorent probablement qu'elle a peur de l'avion et qu'elle a dû venir jusqu'ici en auto.



[Text]

**The Chairman:** Yes, and with her mother, whom we are delighted to have here.

**Senator Robertson:** Whenever I speak with Ms. Bradshaw, which is never often enough, I am filled with guilt, frustration and anger, but usually at the end of it all I have a little hope. So many of the people who work in the area of social policy deal in theory, not with nuts, bolts or guts of the problem on a daily basis. I do not think you can honestly assess what is going on out there unless you live with the people who are in poverty or unless you are part of that life situation. I should like to ask you the same question I asked the witness who appeared before us this morning who was a professor at the School of Social Work, Carleton University. I asked him if he was satisfied with the support network for disadvantaged children as we know it in Canada. I know that you have a lot of experience not only in Moncton but from travelling across Canada and in the United States. Is our system treating the problem with reality and does it serve the poor well?

**Ms. Bradshaw:** Not at all. I think that is why you are holding these committee hearings. You mentioned that your witness this morning was a professor who teaches social workers. If I ever became Prime Minister, one of the first things I would do is send a team of people who have worked in the field to sit in on a couple of university classes at every level, and I think they would find that there is not one course that teaches what is involved in child poverty. Teachers going into a system find that 20 per cent or 30 per cent of their children come from poor families, and often the first thing they do is recommend that the parents take them to a psychologist or a psychiatrist. The problem is that professors and teachers in classrooms have not taken courses on child poverty and they have no idea of what goes on because many of them have never seen the poor.

However, many students who have completed a social degree at university find themselves in the same situation. They have completed a four-year course and, although they want to do well, they are not prepared to face child poverty. They may suddenly find themselves in the position of being a child protection worker which is the hardest job they could do. They are not prepared to face the realities of the situation. The whole social system needs to be revised if you want to see justice for children. I do not think it would be hard to put that in place. I think the majority of people in social departments or in bureaucracy are good people. I have met very few people at the bureaucratic level who are not good people. However, the system that our governments have put in place for them to work within is pitiful. I would love to spend a week with someone who has the power to change things and show different flip charts to that person. I think you would be surprised to see how you could use the money that we have in the system to put another system in place. It would not be hard.

**Senator Robertson:** As you know, this committee has been involved with this subject, in one way or another, for some period of time. We have been around long enough to recognize the problems, as I am sure you have. What would be your recommendation to the government and the people of Canada as how to eventually to get rid of child poverty?

[Traduction]

**La présidente:** Oui, et avec sa mère que nous sommes heureux d'accueillir ici.

**Le sénateur Robertson:** Chaque fois que je parle avec M<sup>me</sup> Bradshaw, trop peu souvent d'ailleurs, je ressens de la culpabilité, de la frustration et de la colère, mais aussi, en fin de compte, toujours un peu d'espoir. En matière de politique sociale, tant de gens s'occupent de la théorie sans jamais s'attaquer à la réalité quotidienne du problème. Je ne crois pas qu'on puisse honnêtement évaluer ce qui se passe à moins de vivre avec les pauvres ou d'être pauvre soi-même. Je vous pose la même question que j'ai adressée à notre témoin de ce matin, un professeur de la faculté d'assistance sociale de l'Université Carleton auquel j'ai demandé s'il était satisfait du réseau actuel d'appui aux enfants des milieux défavorisés au Canada. Je sais que vous connaissez bien Moncton, mais aussi le Canada et les États-Unis grâce à vos nombreux déplacements. Notre système traite-t-il le problème de manière réaliste et sert-il bien les pauvres?

**Mme Bradshaw:** Pas du tout. Je crois que c'est la raison pour laquelle votre comité tient ces séances. Vous dites que le témoin de ce matin est un professeur d'assistance sociale. Si jamais j'étais élue premier ministre, l'un de mes premiers gestes serait d'envoyer un groupe de personnes qui ont travaillé sur le terrain, assister à divers cours de niveau universitaire. Je crois qu'elles se rendraient compte qu'aucun des cours n'enseigne la réalité des enfants pauvres. Les enseignants découvrent que 20 p. 100 ou 30 p. 100 de leurs élèves sont de familles pauvres et leur première réaction est souvent de recommander à leurs parents de les émmener consulter un psychologue ou un psychiatre. Le problème, c'est que les enseignants dans les salles de classe n'ont suivi aucun cours sur les enfants pauvres et qu'ils n'ont aucune idée de ce qui se passe parce qu'ils n'ont jamais vu de pauvres.

Malheureusement, bien des étudiants qui ont obtenu un diplôme universitaire en travail social se retrouvent dans la même situation. Ils ont suivi un cours de quatre ans et, malgré toute leur bonne volonté, ils ne sont pas prêts à être confrontés aux enfants pauvres. Ils peuvent se retrouver du jour au lendemain affectés à la protection de l'enfance, le travail le plus difficile qui soit. Ils ne sont pas préparés pour faire face à de telles réalités. Il faut réviser tout le système social pour que les enfants soient traités équitablement. Ce ne devrait pas être si compliqué. Je crois que la majorité des travailleurs sociaux et des fonctionnaires sont très bien. J'ai rencontré très peu de fonctionnaires qui ne l'étaient pas. Malheureusement, le système mis en place par nos gouvernements est lamentable. J'aimerais tellement passer une semaine avec quelqu'un qui aurait le pouvoir de changer les choses pour lui montrer un tableau différent. Vous seriez étonnés du système qu'on pourrait instaurer avec l'argent qu'on dépense présentement. Ce ne serait pas difficile.

**Le sénateur Robertson:** Comme vous savez, le comité discute du sujet sous une forme ou une autre depuis quelque temps déjà. Nous sommes là depuis assez longtemps pour avoir décelé les problèmes tout comme vous. Que recommanderiez-vous au gouvernement et à la population du Canada pour nous débarrasser éventuellement du problème des enfants pauvres?

[Text]

**Ms. Bradshaw:** My first suggestion would be that we help the ones who want to help themselves. As the system presently works, child abusers, alcoholics and drug addicts get most of the money. The minute a person starts becoming involved in a training program or in a community-based program then he starts to do better and he moves away from the system.

When I worked on the housing task force in our province, the people who lived in the nice co-op houses were the people on welfare. The ones living in the ghettos and in the dreadful apartments were the working poor. We first have to start helping the ones who want to help themselves. When someone enters the system they should be made aware of the schools that are available for them. As soon as someone goes on social assistance for the first three months we should make sure that he knows how to manage the money that is being given to him. You could give a three-month course in the school system and every recipient would be compelled to go. You should be sure, as a government agency, that they know how to spend this tax money. You have to start at a very basic level.

I would challenge you to research the social system, and I am sure you would see that there are many psychiatrists, psychologists and social workers, but you will find that very few home economists have been hired to deal with social programs. Do not misunderstand me. I know that psychiatrists, psychologists and social workers have a role to play; but after 22 years of working with poverty I know that what these children need is a warm bed, something to eat and they want to be clean. Social workers, psychologists and psychiatrists do not provide that. If you do take me up in my challenge, I would be glad to read your report.

Housing is another area that I think is important. We all know that these people need to be integrated. I want to put an idea to you which is so simple it is almost sickening. We need to integrate again. When I was young I lived in the worst district of Moncton with working poor people, some who were middle class, and the poor, but we all lived together. Today, a lot of my friends are professional.

Twenty-two years ago sexual abuse was not that prevalent. Poverty today is as bad as it is because we have hidden the poor. The United States did exactly the same thing.

What would happen in this country if the Prime Minister ever said: Every landlord in this country has to rent 10 per cent of his apartments as subsidized apartments? You might have welfare people living in Toronto or in Ottawa in a \$1,000 apartment, at a subsidized rate, next door to a senator. Imagine what impact that would have on poverty and imagine the money the government would save. You would not have to build houses or take care of them. If that were ever done, I would love to return 10 years later. Believe me, you would see a difference in poverty—darn tootin' you would.

I do not have a university degree. I have grade 12 commercial. However, I will tell you I am doing what I do today because of my mother and my father. If a family had nothing

[Traduction]

**Mme Bradshaw:** Premièrement, je suggérerais d'aider ceux qui souhaitent s'en sortir. Le système actuel fait en sorte que ce sont ceux qui maltraitaient leurs enfants, les alcooliques et les narcomanes qui reçoivent le plus d'argent. Dès qu'une personne participe à un programme de formation ou à un programme communautaire, elle se débrouille mieux et se détache du système.

Quand je faisais partie du groupe de travail de notre province sur le logement, les gens qui vivaient dans les belles maisons des coopératives d'habitation étaient des assistés sociaux. Ceux qui vivaient dans les ghettos et dans les appartements minables, c'étaient les travailleurs pauvres. Il faut commencer par aider ceux qui veulent s'aider eux-mêmes. C'est au moment où quelqu'un entre dans le système qu'il faut lui faire connaître les écoles à sa disposition. Les trois premiers mois de prestations, il faudrait s'assurer que le bénéficiaire sait gérer l'argent qu'il reçoit. On pourrait dispenser un cours de trois mois dans les écoles du réseau scolaire et obliger tous les prestataires à y assister. L'agence gouvernementale devrait être certaine que les bénéficiaires savent dépenser l'argent des contribuables. Il faut commencer par le commencement.

Si vous faisiez une revue du système social, je suis certaine que vous trouveriez bien des psychiatres, des psychologues et des travailleurs sociaux, mais peu de spécialistes de l'économie domestique pour s'occuper des programmes sociaux. Ne vous méprenez pas, je sais que ces trois professions ont un rôle à jouer, mais après 22 années de travail auprès des pauvres, je sais aussi que ces enfants ont besoin d'un lit chaud, de nourriture et de propreté. Les travailleurs sociaux, psychologues et psychiatres ne peuvent pas leur assurer cela. Si vous relevez ce défi, je lirai votre rapport avec plaisir.

Le logement est une autre question importante. Nous savons tous que ces gens ont besoin d'être intégrés. Je voudrais vous proposer une idée dont la simplicité me rend malade. Nous devons nous regrouper. Quand j'étais jeune, je vivais dans le pire quartier de Moncton; il y avait des travailleurs pauvres, quelques familles de classe moyenne et des pauvres qui vivaient tous ensemble. Aujourd'hui, beaucoup de mes amis exercent une profession libérale.

Il y a 22 ans, l'abus sexuel n'était pas aussi répandu. La pauvreté est pire de nos jours parce qu'on a caché les pauvres. On a fait exactement la même chose aux États-Unis.

Qu'arriverait-il ici si le premier ministre décidait que tous les propriétaires au pays devaient réserver 10 p. cent de leurs appartements au logement subventionné? Il pourrait y avoir, à Toronto ou à Ottawa, des assistés sociaux vivant dans des appartements à 1 000 \$, subventionnés, à côté d'un sénateur. Imaginez quel effet cela aurait sur la pauvreté et combien d'argent le gouvernement économiserait. On ne serait plus obligé de construire des maisons et de les entretenir. Je voudrais bien voir où on en serait 10 ans plus tard. Croyez-moi, je suis certaine qu'on constaterait une différence dans la pauvreté.

Je n'ai pas de diplôme universitaire. J'ai une douzième année commerciale. Je peux cependant vous dire que ce que je fais aujourd'hui, c'est grâce à ma mère et à mon père. Dans



*[Text]*

to eat in our area, my mother went and fed them. If a mother beat up her kid in our area, God help her. She would have every other mother on her back, and that child always came home.

I come back to Canadians' belief in the saying, "Give and you shall receive." People thought that meant their income tax. What has happened is that, as Canadians, we have stopped giving of ourselves. That is why poverty is where it is today.

So another thing that would help would be if every landlord had to subsidize 10 per cent of his apartments. I do not know if that would be hard to do; I am not a politician. However, it might just take one Minister of Justice to say that, as of January 1, 1991, every landlord in this country must subsidize 10 per cent of his apartments. That sounds simple enough. When somebody goes on social assistance, you put them into a three-month course to see if they know the basics. That sounds simple enough to me. The government should go after universities and insist that nobody in this country becomes a child protection worker unless he has been in a community-based agency for three months or six months or a year. That would save money. That is what I would do.

**The Chairman:** You have been in this work for a long time. As you said, it took you five years to get over what you were seeing. I would like to know whether you have followed some of those children who have been through your program. What has happened to them? Have they broken the cycle of generational poverty? Do any of them come back to see you in your agency?

What do you think the impact would be if what you are doing took place in every neighbourhood and in all the cities across the country? I would also like to know under what circumstances what you are doing does not work.

**Ms. Bradshaw:** I am looking at my watch. Your question would probably take about a morning to answer. The children that I see coming back are the children who unfortunately did not make it. My husband just left Boys and Girls Club after 28 years and because of my work he has opened six group homes in the city. So we are getting some of the children who were in my program into his program.

I would give anything to have money enough to research my program. I applied for a research grant and I did not receive it. I would be interested to see where my children are. The other research that I would be even more interested in would be regarding the ones who did not make it. I would like to know why they did not make it.

Now, I do not know if there are any journalists here today.

**The Chairman:** Not at the moment.

**Ms. Bradshaw:** I would give anything to sit down with someone like you, who obviously cares, and give you some information that I would not want out, as to why child poverty is as bad as it is.

*[Traduction]*

mon quartier, quand une famille n'avait rien à manger, ma mère allait les nourrir. Si une mère battait son enfant, elle se mettait à dos toutes les autres mères et cet enfant rentrait toujours à la maison.

J'en reviens aux Canadiens qui croient au dicton: «Donnez et vous recevrez». Les gens pensent que cela signifie leurs impôts. En fait, les Canadiens ont cessé de se donner eux-mêmes. Voilà pourquoi la pauvreté en est là.

Si les propriétaires devaient subventionner 10 p. 100 de leurs appartements, ce serait utile. J'ignore si c'est réalisable parce que je ne suis pas politicienne. Il suffirait peut-être qu'un ministre de la Justice décide qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1991, tous les propriétaires d'immeubles du pays seront obligés de subventionner 10 p. cent de leurs appartements. Cela me paraît assez simple. Quand quelqu'un devient assisté social, on l'inscrit à un cours de trois mois pour s'assurer qu'il possède les rudiments nécessaires. Cela aussi me paraît simple. Le gouvernement devrait intervenir auprès des universités pour que personne au Canada ne puisse être affecté à la protection de l'enfance avant d'avoir passé entre trois et douze mois dans une agence communautaire. Cela permettrait d'économiser. Voilà ce que je ferais.

**La présidente:** Vous faites ce travail depuis longtemps. Vous l'avez dit, il vous a fallu cinq ans pour vous faire à ce que vous avez constaté. Je voudrais savoir si vous avez suivi certains des enfants qui sont passés par votre programme. Que leur est-il arrivé? Ont-ils réussi à briser le cercle de la pauvreté héréditaire? Certains reviennent-ils vous voir à votre agence?

Que se passerait-il si ce que vous faites était répété dans tous les quartiers de toutes les villes canadiennes? Aussi, dans quelles circonstances votre travail ne donne-t-il aucun résultat?

**Mme Bradshaw:** Je regarde l'heure parce qu'il me faudrait sans doute la matinée pour vous répondre. Les enfants que je revois sont malheureusement ceux qui n'ont pas réussi à s'en sortir. Mon mari vient de quitter le Boys and Girls Club après 28 années et, à cause de mon travail, il a ouvert six foyers d'accueil dans la ville. Certains des enfants qui ont suivi mon programme se retrouvent dans le sien.

Je donnerais n'importe quoi pour avoir suffisamment d'argent pour faire une étude de mon programme. J'ai demandé une subvention de recherche, mais je ne l'ai pas reçue. Je voudrais bien savoir où sont rendus mes enfants. Mais l'étude la plus intéressante selon moi, ce serait celle sur les enfants qui ne s'en sont pas sortis. J'aimerais savoir pourquoi.

J'ignore s'il y a des journalistes ici aujourd'hui.

**La présidente:** Pas en ce moment.

**Mme Bradshaw:** Je donnerais n'importe quoi pour m'entretenir avec quelqu'un comme vous, visiblement intéressé, pour vous donner en toute confiance certains renseignements qui expliqueraient pourquoi la situation des enfants pauvres est aussi grave.

[Text]

**The Chairman:** All of this is on the record, even though there is no press.

**Ms. Bradshaw:** That is why I am not saying very much.

**The Chairman:** Can you give us some general information?

**Ms. Bradshaw:** If I have 10 minutes, I can show you something.

**The Chairman:** Please go ahead.

**Ms. Bradshaw:** This is a chart of generational welfare. This is what a generational welfare cycle is. I have been involved with this family for 14 years, since I began the Headstart Program. Here you have Debbie and Fred. Debbie and Fred's parents were on welfare. Ron here left home when he was 14 years old.

**Senator Robertson:** Are these all children of Debbie and Fred?

**Ms. Bradshaw:** The first line shows the children of Debbie and Fred. Ron ran away when he was 14. He moved to Toronto. About five years ago Debbie, who was in the Centre Care Psychiatric Hospital in Moncton, fell; so they put her in the hospital and she died. Ron, who had not been home for 20 or 25 years, came back for the funeral. He did not look like the other children at all. He is a fireman in Toronto and volunteers in different agencies. The other children were pitiful. They were just all around him and adoring him and they wanted him to become godfather to all of their children. It was incredible how different he was from the other ones.

Bev was married and had two children which she gave to the grandparents. That is how I got involved in 1975 with this family. She then moved in common law, had four children and is on social assistance.

Guy, married, has three children, is separated and is on social assistance.

Don, is married, has three children, is separated and on social assistance.

Betty lived common law, had two children, and is married. We had her two children in our program. The first time I met Betty, she had just come out of William F. Roberts School, which is an institution for the socially, emotionally and physically disabled. Betty only went to school one day in her life. She was kicked out and put into the William F. Roberts School. I met her when she was 12 years old. Her children came to our program and it was incredible. They would come in full of lice and filthy dirty. We really went after Social Services and said, "Look, she cannot take care of her children. Do something." They never did. Finally, when the oldest one went to school on the first day filthy dirty and full of lice, with size 8 men's shoes on her feet, the school started to get on the backs of the social services people. They finally apprehended the two girls.

[Traduction]

**La présidente:** Tout ce que vous dites est consigné au compte rendu, même s'il n'y a pas de journalistes dans la salle.

**Mme Bradshaw:** Voilà pourquoi je n'en dis pas beaucoup.

**La présidente:** Pouvez-vous nous donner des renseignements généraux?

**Mme Bradshaw:** Si nous avons dix minutes, je peux vous montrer quelque chose.

**La présidente:** Allez-y.

**Mme Bradshaw:** Voici un tableau d'un cycle complet de l'aide sociale héréditaire. Je m'occupe de cette famille depuis 14 ans, depuis les débuts du programme Headstart. Ici, il y a Debbie et Fred. Leurs parents sont assistés sociaux. Ron, ici, a quitté la maison à 14 ans.

**Le sénateur Robertson:** Est-ce que ce sont là tous les enfants de Debbie et Fred?

**Mme Bradshaw:** La première ligne, ce sont les enfants de Debbie et Fred. Ron s'est enfui à l'âge de 14 ans. Il a déménagé à Toronto. Il y a environ cinq ans, Debbie, qui se trouvait à l'hôpital psychiatrique Centre Care de Moncton, a fait une chute. On l'a envoyée à l'hôpital et elle y est décédée. Ron, qui n'était pas revenu chez lui depuis une vingtaine d'années, a assisté aux funérailles. Il ne ressemblait pas du tout aux autres enfants. Il est pompier à Toronto et fait du bénévolat pour plusieurs organismes. Les autres enfants font pitié. Ils l'entouraient tous, pleins d'admiration, et ils voulaient qu'il soit le parrain de tous leurs enfants. C'était incroyable de voir à quel point il était différent.

Bev était mariée et elle a eu deux enfants qu'elle a donnés aux grands-parents. C'est ainsi que j'ai commencé à m'occuper de la famille en 1975. Par la suite, elle a commencé à vivre en union de fait et elle a eu quatre enfants. Elle est assistée sociale.

Guy, marié, a trois enfants, est séparé et assisté social.

Don, marié, a trois enfants, est séparé et assisté social.

Betty a vécu en union de fait, a eu deux enfants et est maintenant mariée. Ses deux enfants sont venus à notre programme. La première fois que je l'ai rencontrée, elle sortait de l'école William F. Roberts, pour les mésadaptés socio-affectifs et les handicapés physiques. Betty est allée à l'école une seule journée dans sa vie; elle a été mise à la porte et on l'a placée à cette école William F. Roberts. Quand je l'ai connue, elle avait 12 ans. Ses enfants ont suivi mon programme et c'était vraiment incroyable. Ils arrivaient pleins de poux et crasseux. Nous avons fait des pressions sur les services sociaux pour qu'ils fassent quelque chose parce qu'elle ne pouvait manifester pas s'occuper de ses enfants. Ils n'ont jamais rien fait. Finalement, quand l'aînée est arrivée à l'école le premier jour, crasseuse et pleine de poux, avec aux pieds des souliers d'homme, pointure 8, l'école a commencé à harceler les services sociaux qui ont finalement retiré les deux fillettes de leur famille.



## [Text]

When the case went to court, the natural father, who had never seen the girls and who was making \$186 per month on social assistance, went to get the girls because he said he had a right to his daughters. The courts gave him his daughters. In the last year, this man has been busted twice for drugs in his home, but he had the right to get his girls back, and did.

Helen, married, and had two children. The two children were in our program. She put them up for adoption. They were adopted by a family about 25 miles outside of Moncton and they are doing very well. She was then married, had one child, remarried, had one child and is on welfare.

Claire, married, put one of her daughters up for adoption and kept the other one, common law, one child, welfare.

Liz, common law, two children, welfare.

This is a family environmentally at risk. For the first seven years that we worked with Debbie and Fred, they were all living together. It took us seven years to get them all into their own apartments. We would move Don and his wife out, get them a fridge, a stove, a couch and a chair. Then we would start with Betty, but by the time we had Betty out, Don was back in. This went on for seven years. I am sure the nuns in the City of Moncton have no more beds or old stoves left. It took us seven years to move them out. Today, if you ask me what my proudest achievement was with these people, it would be that they are still out in their own places.

Helen told us that her dad started sleeping with her when she was four but it took her seven or eight years to tell us that. Once she told us, the other girls also told us that dad had been sleeping with them. There is a lot of alcohol here, as well as a lot of drugs and a lot of psychiatrists and psychiatric treatment. To come back to the basics, Don's wife left Don and there was a group of ladies who really got interested in Don's family. He had two daughters and a son. They would go up there and clean the house for him and help him out. One family got really attached to the 11-year-old daughter and brought her home to live with them. She stayed with them for two months. After that she ran away for two reasons: one was that she had to stay clean and the other was that she could not have sex. The lady told me that when she would get home from school she would take her school books and throw all the papers on the floor because the bedroom was clean and she could not take that.

When she ran away, I spoke to Don and he said: "When you find her make sure she goes back to that home. She has to learn." He said: "I cannot take care of her. I have been telling them that I cannot take care of her, but they keep telling me that I can, but I really cannot."

She went to her social worker and her social worker allowed her to move with a boyfriend into Notre Dame, which is 20 miles from home. Today she is staying with her boyfriend and Don, and his son is staying with his girlfriend. Their niece is also staying there with her boyfriend. There is also an eight-year-old girl staying in that house.

## [Traduction]

Quand l'affaire est passée devant le tribunal, leur père biologique, qui ne les avait jamais vues et qui touchait 186 \$ par mois du bien-être social, a demandé la garde des fillettes sous prétexte qu'il avait des droits sur elles. Le tribunal lui a remis les fillettes. Durant la dernière année, il s'est fait arrêté deux fois parce qu'il avait de la drogue chez lui, mais il avait le droit de récupérer ses filles et on les lui a données.

Helen, mariée, a eu deux enfants. Les deux enfants étaient dans notre programme. Elle les a donnés en adoption. La famille qui les a adoptés vit à 25 milles à l'extérieur de Moncton et ils vont très bien. Elle était alors mariée, a eu un enfant, s'est remariée, a eu un autre enfant et est assistée sociale.

Claire, mariée, a donné l'une de ses filles en adoption et gardé l'autre. Elle vit en union de fait, a un enfant et est assistée sociale.

Liz, conjoint de fait, deux enfants, assistée sociale.

Voilà une famille dont le milieu est à risque. Les sept premières années que nous avons travaillé avec Debbie et Fred, ils vivaient tous ensemble. Il nous a fallu sept ans pour qu'ils se prennent chacun un appartement. Nous avons déménagé Don et sa femme, leur avons procuré un frigo, un poêle, un sofa et une chaise. Nous avons ensuite fait la même chose avec Betty, mais le temps que Betty déménage, Don était revenu. Cela a duré sept ans. Je suis certaine que les religieuses à Moncton n'ont plus de lits ni de vieux poêles. Il a fallu sept ans pour tous les déménager. Si vous me demandiez maintenant quelle est ma plus grande réalisation auprès de cette famille, c'est qu'ils habitent encore tous chacun dans leur appartement.

Helen nous a dit que son père a commencé à coucher avec elle quand elle avait quatre ans, mais elle a mis sept ou huit ans à nous le dire. Après cela, ses sœurs nous ont révélé qu'il couchait aussi avec elles. Dans ce milieu, il y a beaucoup d'alcool, beaucoup de drogues et énormément de traitements psychiatriques. Pour en revenir à l'essentiel, la femme de Don l'a quitté et plusieurs dames ont commencé à s'intéresser à la famille de Don. Il avait deux filles et un fils. Les dames allaient nettoyer la maison et le dépanner. Une famille s'est vraiment attachée à la fille de 11 ans et l'a emmenée vivre chez elle. Elle n'est restée que deux mois; après cela elle s'est enfuie pour deux raisons, la première c'est parce qu'elle était obligée de rester propre, la seconde parce qu'elle ne pouvait pas avoir de relations sexuelles. La dame m'a dit qu'en rentrant de l'école, la fillette prenait tous ses manuels scolaires et lançait tous les papiers par terre parce que la chambre était propre et qu'elle ne supportait pas cela.

Quand elle s'est enfuie, j'ai parlé à Don et il m'a dit: «Quand on la retrouvera, assurez-vous qu'elle retourne vivre dans cette maison. Il faut qu'elle apprenne. Je ne peux pas m'occuper d'elle. Je leur dit que je suis incapable de m'occuper d'elle; ils me répondent que je suis capable, mais ce n'est pas vrai, je ne peux pas.»

Elle est allée voir sa travailleuse sociale qui l'a autorisée à aller s'installer à Notre-Dame, à 20 miles de la maison, avec son petit ami. Aujourd'hui, elle vit avec son copain et Don. Le fils habite avec sa copine. Leur nièce vit aussi là avec son copain. Il y a aussi une fillette de huit ans qui vit dans cette maison.

*[Text]*

If you look at this family, Don, after his wife left him, got a girlfriend and came up to us and said: "We cannot have sex." We said: "What would you like us to do?" He said: "You do not understand." I asked if she loved him, and she said: "Yes." To that I said: "Why can't you have sex?" And she said: "Well, he won't wash." I looked at him and said: "Is that true?" He said: "Yes." I asked why he would not wash and he said: "I am not comfortable with that. I cannot wash."

When he was brought up he had no hot water, no heat, and if you have no hot water you do not want to wash, and if you do not learn to wash you will not have friends; and it is not as an adult that you learn that.

So if you look at his kids today, they do not want to get washed. The question I ask you is: "How much do you think this is costing you?" I always say that a family on welfare costs the taxpayers \$22,000 a year. That is my figure; I do not know how close that is to the figure used by the welfare people. Imagine how successful they have been with this family? My biggest success is that they are all living on their own. My biggest success is that these children, except for Don, are still in school, not doing too well, but doing all right. I think that because of our program we have given them this chance. We will probably have some of these children in our programs with their children, but it might not be as hard, because when you run a social agency, as I do, you do not have a lot of support with the basics, and we know that it is the basics they need.

**The Chairman:** Have the babies of any of these parents died? You talked about early childhood death and its causes.

**Ms. Bradshaw:** They could have died and we would not know. I used to do many of my presentations with a pediatrician in Moncton. On coming home from Fredericton with him, I said: "Why don't you tell me to put this book away?" He said: "I cannot, because it happens, and it happens in our hospital, too."

I do not think we know the extent of child poverty. I really do not think that we do.

**The Chairman:** So if we were to say that we wanted to focus on the very people you are talking about—and I understand your arguments about the working poor and how important that is, but putting that aside for the moment—would you say that programs such as yours should exist everywhere?

**Ms. Bradshaw:** Until my program is researched, I would love to say, yes, because I love my program. I know that the provincial government came in and researched it and it could not find another one in the United States, Canada or England to compare us to.

The problem I have with my program is that you do not have a lot of support from the system. It is difficult to work in my program, and, as I said, if you want me to come down and sit with two or three of you on an informal basis, I would

*[Traduction]*

Quand sa femme l'a quitté, Don s'est fait une amie puis il est venu nous confier qu'ils ne pouvaient pas coucher ensemble. Nous lui avons demandé ce qu'on pouvait y faire. Il nous a répondu qu'on ne comprenait pas. J'ai demandé à la femme si elle l'aimait et elle a répondu: «Oui». J'ai alors demandé pourquoi ils ne pouvaient pas coucher ensemble. Elle a répondu: «Parce qu'il ne veut pas se laver». Je lui ai demandé si c'était vrai. Il a dit: «Oui». Je lui ai demandé pourquoi il ne se lavait pas et il m'a expliqué que cela le mettait mal à l'aise, qu'il était incapable de se laver.

Il a été élevé sans eau chaude, sans chauffage et quand c'est le cas, on ne se lave pas. Si on n'apprend pas à se laver, on ne se fait pas d'amis et ce n'est pas une fois adulte qu'on peut apprendre une telle chose.

Maintenant, ce sont ses enfants qui refusent de se laver. Je vous demande de me dire combien vous croyez que tout cela coûte? Je répète toujours qu'une famille d'assistés sociaux coûte 22 000 \$ par année aux contribuables. Ce sont mes calculs personnels. Je ne sais pas quels sont les chiffres des services sociaux. Imaginez quel succès ils peuvent bien avoir avec une telle famille. Je le redis, ma plus grande réalisation à leur égard, c'est qu'ils vivent chacun chez eux; c'est que ces enfants, exception faite de Don, vont encore à l'école. Ils ne réussissent pas très bien, mais ils se débrouillent. Je pense que c'est notre programme qui leur a donné une chance. Nous retrouverons probablement certains de ces enfants et leurs enfants dans notre programme, mais ce sera peut-être moins difficile. Quand vous administrez une agence sociale comme moi, vous ne recevez pas beaucoup d'appui pour l'essentiel et nous, nous savons que c'est de cela dont ils ont besoin.

**La présidente:** Est-ce que certains bébés nés de ces parents sont morts? Vous avez parlé des décès d'enfants en bas âge et de leurs causes.

**Mme Bradshaw:** Certains auraient très bien pu mourir sans que nous le sachions. J'avais l'habitude de donner bien des conférences avec un pédiatre de Moncton. Un jour, en revenant de Fredericton avec lui, je lui ai demandé pourquoi il ne me disait pas de ranger mon livre. Il m'a répondu que c'était parce que ces choses se produisaient réellement, même dans son propre hôpital.

Je ne crois pas que nous soyons conscients de l'ampleur du problème de la pauvreté chez les enfants.

**La présidente:** Si nous disions vouloir mettre l'accent sur les personnes dont vous parlez—et je comprends vos arguments au sujet des travailleurs pauvres et l'importance de la question, mais cet aspect mis à part pour l'instant—diriez-vous que des programmes comme le vôtre devraient exister partout?

**Mme Bradshaw:** Jusqu'à ce que mon programme fasse l'objet de recherches, je dirais que oui, car j'y suis très attachée. Je sais que le gouvernement provincial a fait des recherches à ce sujet et qu'il n'en a pas trouvé l'équivalent aux États-Unis, ni au Canada ni en Angleterre.

Le problème dans le cas de mon programme, c'est qu'il ne bénéficie pas de beaucoup d'appui dans le système. Il est difficile de travailler dans mon programme et, comme je le disais, si vous voulez que je vienne ici et que je me joigne à deux ou



[Text]

gladly give you the details of what I mean. It is difficult to have this type of program, but I think it is the way to go.

**Senator Robertson:** I think what you are saying, with reservation, Ms. Bradshaw—and perhaps I can say it—is that you have worked with the worst possible cases and that, generally speaking, when you start a program it is the last stage before the children are removed from the home, and this is the last gasp for the parents to smarten up and get involved before the children are sent to foster homes.

How many do you have now?

**Ms. Bradshaw:** Right now I have 17 staff and 54 children. We brought that number down from 54 to 38 because we are doing much more work with the parents. We are orienting our job much more with the parent and with the children in the classroom. The parents have to come to the classroom and the parents have to enter groups. This year we have begun a lot of workshops because what one forgets is that when one works with child poverty the parents have no understanding of child development, because when they were two, three and four years of age they were not parents. Now they have a child and have no understanding of what the child's needs are, and that is hard to believe from time to time, but true, nevertheless.

**Senator Robertson:** You work with the most difficult cases and everything else has failed for those. There is not much cooperation from the professional staff. I think that is fairly blunt. I do not think you have much cooperation, but are given lip service.

**Ms. Bradshaw:** Again, I come back to the point that I have met a lot of good professional people. The problem is asking for the kind of assistance that we ask them to provide. That is the problem. The system seems to be the problem, not the people in the system.

**The Chairman:** Are many parents you work with teenage parents or did they start out as teenage parents? Does it make any difference if the parents are older?

**Ms. Bradshaw:** Not at all.

**Senator Robertson:** You do not get upset with these children having children?

**Ms. Bradshaw:** No. Many of our parents have had children in their teens, but not necessarily all. Many of them have gone on the pill or have had abortions.

**The Chairman:** Often people say that we should concentrate resources on teenaged mothers because they are the least equipped. Do you think that would make a difference?

**Ms. Bradshaw:** I am surprised because in the area of Moncton we probably have more programs, per capita, if you wish, than many other cities, and I have always thought that if I could get a head start I would begin a home for young mothers while they are pregnant, because I believe that that is where it is at, and then we could follow them through. We do not have

[Traduction]

trois d'entre vous à titre officieux, il me fera plaisir de vous expliquer en détail ce que je veux dire. Il est difficile d'avoir ce genre de programme, mais je pense que c'est la voie à suivre.

**Le sénateur Robertson:** Je crois que ce que vous dites, sous réserve, madame Bradshaw—et je puis sans doute le dire ouvertement—c'est que vous avez travaillé sur les pires cas possibles et que de façon générale, lorsque vous lancez un programme, il s'agit de la dernière étape avant que les enfants ne soient retirés de leur famille, et qu'il s'agit aussi de la dernière chance qu'ont les parents d'amender leur comportement avant que leurs enfants ne soient envoyés dans des foyers nourriciers.

Combien en avez-vous à l'heure actuelle?

**Mme Bradshaw:** J'ai actuellement 17 employés et 54 enfants. Nous avons réduit le nombre de 54 à 38 enfants parce que nous effectuons beaucoup de travail auprès des parents. Nous orientons nos efforts beaucoup plus vers les parents et les enfants en classe. Les parents doivent se rendre en classe et s'intégrer aux groupes. Nous avons organisé cette année beaucoup d'ateliers car on a tendance à oublier que dans le cas des enfants victimes de pauvreté, leurs parents ignorent bien souvent ce qu'est la pauvreté dans l'enfance car lorsqu'ils avaient eux-mêmes deux, trois ou quatre ans, ils n'étaient pas encore des parents. Ils ont maintenant des enfants, mais ils ne sont pas conscients de leurs besoins, aussi incroyable que ça puisse paraître.

**Le sénateur Robertson:** Vous travaillez sur les cas les plus difficiles, pour lesquels toutes les autres solutions ont échoué. Le personnel professionnel ne collabore pas beaucoup, pour le dire carrément. On ne vous accorde pas beaucoup d'aide, si ce n'est du bout des lèvres.

**Mme Bradshaw:** Je rappelle encore une fois que j'ai rencontré beaucoup de bons professionnels. Le problème, c'est d'obtenir le genre d'aide que nous leur demandons. Le problème tient à l'organisation du système et non pas aux personnes elles-mêmes.

**La présidente:** Est-ce qu'une bonne partie des parents avec qui vous travaillez sont des adolescents, ou étaient-ils à l'origine des parents adolescents? Est-ce qu'il y a une différence dans le cas des parents plus âgés?

**Mme Bradshaw:** Pas du tout.

**Le sénateur Robertson:** Est-ce que le fait de voir des enfants avoir des enfants ne vous trouble pas?

**Mme Bradshaw:** Non. Beaucoup de nos parents, mais pas nécessairement tous, ont eu des enfants lorsqu'ils étaient adolescents. Beaucoup de femmes prenaient la pilule ou se sont fait avorter.

**La présidente:** On dit souvent qu'il faudrait surtout réserver les ressources aux mères adolescentes parce qu'elles sont les plus démunies. Croyez-vous que cela ferait une différence?

**Mme Bradshaw:** Je suis surprise parce que dans la région de Moncton nous avons probablement plus de programmes, par habitant, que bien d'autres villes et j'ai toujours cru que si je pouvais prendre de l'avance, j'ouvrierais un foyer pour adolescentes enceintes, car c'est là qu'est le besoin, et nous pourrions les suivre par la suite. Nous n'avons pas de ces programmes

[Text]

such programs in our city. I do not know if you do in the rest of Canada, but I know that we do not. I was also speaking to a doctor from Ireland who had worked in Halifax and New York. She said she could not believe how many teen pregnancies we had in our area. Again, there are not a lot of programs for pregnant teens, and that would certainly be an area that I would look into.

**The Chairman:** This is very helpful and important data, and we are very grateful to you and your mother for driving all this way. I know that Senator Robertson knows a lot about your program and will be back in touch with you about what we are doing and recommending. On behalf of the committee, thank you very much for coming this afternoon.

**Ms. Bradshaw:** Thank you for having me, and I hope that you will recommend that Canada sign the united charter that is coming out. If you are looking for Canadian representatives and cannot find any—

**The Chairman:** You are prepared to drive to New York?

**Ms. Bradshaw:** We are prepared to drive to New York. Doug and I read that, and we thought it was really neat. We wondered who Canada was going to be sending. Anyway, thank you very much for this opportunity. You have the children in your hands. All I can do is love them. You make the decisions.

**The Chairman:** Thank you very much.

Honourable senators, our next witness is Noreen Bell, who was appointed Project Co-ordinator of the Alberta Status of Women Action Committee in December of 1989, after serving as a volunteer on ASWAC's board of directors. ASWAC is a provincial womens' organization established in 1976 to study issues affecting women, such as shelter from family violence. I know that ASWAC has studied many issues concerning women. In 1989 Ms. Bell was involved with the Alberta provincial committee of the Women Against Poverty campaign. She has a presentation to make this afternoon and I would ask her to proceed.

**Ms. Noreen Bell, Project Co-ordinator, Women Against Poverty Campaign, Alberta Status of Women Action Committee:** Thank you, Madam Chairman. I will give a brief historical background, just to give senators an idea of how we reached the final Women Against Poverty Campaign.

The Alberta Status of Women Action Committee is a provincial feminist organization dedicated to improving the status of women in Alberta. Since 1976 ASWAC has been active in public education, lobbying for legislative change and researching practical improvements for the status of women. In the past we have worked on many different issues, including violence against women, economic issues, legal rights, discrimina-

[Traduction]

dans notre ville. Je ne sais pas ce qu'il en est ailleurs au Canada, mais il en va ainsi chez nous. Je parlais à un médecin venu d'Irlande, avec qui j'ai travaillé à Halifax et à New York. Elle m'a dit qu'elle avait peine à croire le nombre de grossesses chez des adolescentes que l'on compte dans notre région. Comme je l'ai dit, il n'existe pas beaucoup de programmes pour adolescentes enceintes, et ce serait certainement une question dont je voudrais m'occuper.

**La présidente:** Vous nous avez communiqué des renseignements très utiles et importants et nous vous sommes reconnaissants à vous et à votre mère d'avoir parcouru tout ce trajet. Je sais que le sénateur Robertson est très bien informée au sujet de votre programme et qu'elle communiquera de nouveau avec vous pour vous informer de ce que nous faisons et des recommandations que nous formulerons. Au nom du Comité, je vous remercie beaucoup d'être venue cet après-midi.

**Mme Bradshaw:** Merci de m'avoir entendue et j'espère que vous recommanderez que le Canada signe la charte unie qui a été rédigée. Si vous cherchez des représentantes canadiennes...

**La présidente:** Seriez-vous prête à vous rendre jusqu'à New York?

**Mme Bradshaw:** Nous sommes prêts à le faire. Doug et moi-même avons lu la documentation et nous l'avons beaucoup appréciée. Nous nous demandons qui le Canada va déléguer. Quoi qu'il en soit, je vous remercie beaucoup de nous avoir permis de comparaître. Le sort des enfants est entre vos mains. Tout ce que je puis faire, c'est de leur donner mon amour. Il vous incombe de prendre les décisions.

**La présidente:** Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, notre prochain témoin est M<sup>me</sup> Noreen Bell, qui a été nommée coordonnatrice de projets du Alberta Status of Women Action Committee en décembre 1989, et qui a servi comme bénévole au sein du conseil d'administration du ASWAC. Le ASWAC est une organisation provinciale de femmes créée en 1976, pour étudier les questions touchant les femmes, notamment les refuges pour femmes victimes de violence conjugale. Je sais que le ASWAC a étudié de nombreuses questions concernant les femmes. En 1989, M<sup>me</sup> Bell a travaillé avec le comité provincial de l'Alberta pour la Women Against Poverty Campaign (Campagne des femmes contre la pauvreté). Elle nous présentera un exposé; je lui donne la parole dès maintenant.

**Mme Noreen Bell, coordonnatrice de projets, Campagne des femmes contre la pauvreté, Alberta Status of Women Action Committee:** Merci, madame la présidente. Je dresserai tout d'abord un bref historique, pour donner aux sénateurs une idée de la façon dont nous sommes arrivées à créer la Campagne des femmes contre la pauvreté.

L'Alberta Status of Women Action Committee est une organisation féministe provinciale qui s'occupe d'améliorer la situation des femmes en Alberta. Depuis 1976, le ASWAC s'est occupé activement d'éducation publique; il a effectué du lobbying en vue d'obtenir des modifications législatives, et a essayé d'obtenir des améliorations concrètes à la situation des femmes. Nous nous sommes déjà occupées activement de



## [Text]

tion and the general quality of womens' lives. Our concern about the quality of womens' lives led us to acknowledge a group of issues that in combination we call the feminization of poverty. These issues affect thousands of Alberta women, along with women across Canada to varying degrees, and will continue to be a factor in many womens' lives.

Often, where there are women there are children. As a matter of fact, most of the women we heard from are single parents. Many women have no independent income. Their material well-being depends exclusively on continued access to the wage packages of their spouses. These women work and create value and worth at home, yet receive no actual income from it.

This theme spills over to the paid labour force. Womens' traditional functions are valued cheaply. Caring for children and dependent adults, for example, is considered outside the sphere of regulation, as is domestic service. These jobs, considered womens' work, are under valued whether they are done inside or outside the home. ASWAC has worked before on issues that address womens' poverty. The Family Reform Act changes that we lobbied for in 1972 brought more fairness to the courts when determining property settlements for divorced women. The maintenance enforcement legislation added more assurance that non-residence fathers would provide some financial support to mothers caring for their children, but it is still not as effective as Manitoba's program. Our campaign for pay equity raised the level of understanding of the issue in Alberta and led the Human Rights Commission to put the item on the agenda for research. Our efforts for high quality, accessible daycare and improved working conditions and wages for childcare workers also impact on poverty issues for Alberta women.

We have been active in working for specific pieces of legislative change, but we know that womens' poverty is not created just through a series of unfair pieces of legislation. Defining poverty in a way that is applicable and meaningful for all Alberta women is virtually impossible since so many factors need to be taken into account. Income, living expenses, size of family and number of wage earners per family are factors commonly enumerated in traditional research. Unfortunately, many womens' situations do not fit easily into these categories. Even where they do, the fit is probably temporary.

Womens' financial situations are often dependent on other people's actions and can change rapidly as a result. For example, consider the woman who is a full time homemaker, earns no independent income and is married to a man who earns over \$35,000 a year. In traditional research, this women would not

## [Traduction]

diverses questions, notamment la violence faite aux femmes, les questions économiques, les droits juridiques, la discrimination et la qualité générale de vie des femmes. Notre préoccupation concernant la qualité de vie des femmes nous a amenées à nous intéresser à un groupe de questions que nous appelons la féminisation de la pauvreté. Ces questions touchent des milliers de femmes en Alberta, ainsi que des femmes ailleurs au Canada à divers degrés, et elles continueront d'affecter la vie de nombreuses femmes.

Habituellement, là où il y a des femmes, il y a des enfants. En fait, la plupart des femmes que nous avons rencontrées vivent en famille monoparentale. Beaucoup de femmes n'ont pas de revenu autonome. Leur bien-être dépend exclusivement du soutien de leur conjoint. Ces femmes travaillent et créent à la maison, mais elles ne reçoivent aucune revenu pour ce travail.

Cette question déborde sur celle de la main-d'œuvre rémunérée. Les fonctions traditionnelles exercées par les femmes sont peu valorisées. On considère généralement que le soin des enfants et des adultes à charge, par exemple, est hors circuit et qu'il fait plutôt partie du service domestique. Ces travaux, qui sont considérés comme du travail de femmes, sont sous-valorisés, peu importe qu'ils soient effectués à la maison ou à l'extérieur. Le ASWAC s'est déjà occupé de questions touchant la pauvreté chez les femmes. Les modifications au *Family Reform Act*, que nous avons obtenues grâce à notre lobbying en 1972, ont créé une plus grande équité devant les tribunaux qui ont à régler la situation matérielle des femmes divorcées. L'adoption de la loi sur l'exécution des obligations alimentaires fait en sorte qu'il y a maintenant plus de chances que des pères qui ne résident pas dans leur foyer assurent un certain soutien financier aux mères qui ont les enfants à leur charge, mais les résultats demeurent tout de même inférieurs à ceux du programme en vigueur au Manitoba. Notre campagne en faveur de l'équité salariale a haussé le niveau de sensibilisation à la question en Alberta et a amené la Commission des droits de la personne à inscrire cette question à son programme. Nos efforts en vue d'améliorer la qualité et l'accessibilité des garderies de jour et d'améliorer les conditions de travail et le traitement du personnel des garderies ont également mis davantage en évidence les questions de pauvreté chez les Albertaines.

Nous avons œuvré activement pour obtenir des modifications législatives précises, quoique nous sachions que la pauvreté chez les femmes ne tient pas qu'aux seules inéquités de la législation. Il est presque impossible de donner de la pauvreté une définition qui tienne compte de la situation de toutes les femmes en Alberta, étant donné le nombre de facteurs à considérer. Les travaux de recherche additionnels retiennent habituellement des facteurs comme le revenu, les dépenses de subsistance, le nombre de personnes par famille et le nombre de travailleurs dans chaque famille. Malheureusement, la situation de nombreuses femmes n'entre pas dans ces catégories, et lorsque c'est le cas, ce n'est qu'à titre temporaire.

La situation financière des femmes dépend souvent des actions d'autres personnes et peut par conséquent changer rapidement. Prenons par exemple le cas d'une femme qui est à la maison à temps plein, qui n'a aucun revenu autonome et qui est mariée à un homme qui gagne plus de 35 000 \$ par année.

## [Text]

be classified as poor. This kind of analysis assumes that husband and wife share his earnings and for a lot of women this would be a reasonable assumption. On the other hand, we know that 10 per cent of Canadian women live in abusive relationships and that for those women reasonable access to their husbands' earnings is not a reality. We also know that the divorce rate is high—over 8,000 per year in Alberta as of 1985 statistics. Should her husband be disabled or predecease her, she is likely to be counted among the statistics of poor older women.

The kind of definitions and analysis frequently used by economists and statisticians would misrepresent many women in this category and would be of limited value in providing realistic forecasts. Childcare costs are rarely calculated as part of living costs in conventional analysis, and with a number of single parent families this deficiency becomes problematic. If a woman is one of 59,965 single moms in the province of Alberta—and that came out of the Alberta Statistical Review of January of 1988—with two pre-school children and an annual income of \$21,000, she faces childcare costs around \$400 to \$600 per month. Those represent 25 to 34 per cent of her gross income. She may be able to receive child support payments and she may not. Collection of these payments can be difficult. She earns too much to qualify for subsidized daycare even if there were the spaces available. This woman may or may not have a tough time meeting her obligations month to month. If her child has allergies and requires medication, however, she will probably become economically stressed. If this woman becomes ill or pregnant, is laid off or lives in Fort McMurray and faces the high housing costs there, she will undoubtedly be within the range considered poor.

This example raises another dilemma—the myriad of social problems involving benefits, subsidies, income support and services that exist to assist the poor. The system of support resembles a patchwork quilt and finding the way to benefits for which one might be eligible is a barrier in itself. This organization of assistance not only presents problems for the people who need the support, it creates excessive bureaucratic duplication and ineffectiveness for the government bodies that supply the funding.

The magnitude and breadth of women's poverty speak to underlying things that produce economic barriers for women. ASWAC believes that action for change and any interventions to alleviate the desperation of women's poverty must take these themes into account: the undervaluing of women's traditional work, the wage gap, the pink ghetto and cuts in public support programs. During the 1987 ASWAC assembly, 250 women from across the province identified women in poverty as their priority for action. It was from this decision that the Women Against Poverty campaign was born. WAP, as we call it, has been responsible for fact sheets, pamphlets, posters, T-shirts and workshops, culminating in provincial public hearings held in rural areas of Alberta in June of 1989 and in urban areas in

## [Traduction]

Selon les travaux de recherche traditionnels, cette femme ne serait pas considérée comme démunie. Ce type d'analyse suppose que les deux conjoints partagent le revenu, et beaucoup de femmes considéreraient cette hypothèse comme plausible. Par ailleurs, nous savons que 10 p. 100 des Canadiennes ne reçoivent pas leur juste part du revenu de leur conjoint. Nous savons également que le taux de divorce est élevé, soit plus de 8 000 cas par année en Alberta selon les statistiques de 1985. Si l'époux se retrouvait invalide ou venait à décéder avant son épouse, cette dernière se retrouverait, selon les statistiques, dans la catégorie des femmes pauvres âgées.

Le type de définition et d'analyse fréquemment utilisées par les économistes et les statisticiens donnent une représentation faussée de la situation de nombreuses femmes dans cette catégorie et n'ont qu'une valeur interprétative limitée de la réalité. Les analyses traditionnelles prennent rarement en compte les coûts d'entretien des enfants dans les coûts de subsistance, et pour bon nombre de familles monoparentales, cette lacune pose un problème. On compte en Alberta 59 965 femmes vivant seules—d'après le *Alberta Statistical Review* de janvier 1988—qui ont à leur charge deux enfants d'âge préscolaire, touchent un revenu annuel de 21 000 \$, et supportent des coûts d'entretien de leurs enfants de 400 à 600 \$ par mois, soit environ 25 à 34 p. 100 du revenu brut. Certaines femmes reçoivent une aide financière pour l'entretien de leurs enfants, mais d'autres n'en reçoivent aucune. Il est parfois difficile d'obtenir ces prestations. Certaines femmes ont un revenu trop élevé pour pouvoir envoyer leurs enfants dans des garderies subventionnées, même s'il y a des places libres. D'autres éprouvent de la difficulté à joindre les deux bouts. Si un enfant souffre d'allergie et a besoin de médicaments, cela risque de créer des problèmes financiers. Si la mère tombe malade ou se retrouve enceinte, si elle est mise à pied ou si elle vit à Fort McMurray où les coûts de logement sont élevés, elle se retrouvera inévitablement dans la catégorie des femmes pauvres.

Cet exemple met en évidence un autre dilemme, à savoir la myriade des problèmes sociaux reliés aux prestations, subventions, soutien du revenu et services auxquels les pauvres ont accès. Le système de soutien financier ressemble à un labyrinthe dans lequel les personnes qui ont droit à telle ou telle forme d'aide s'y retrouvent difficilement. Le système pose non seulement des problèmes pour ceux qui ont besoin d'aide, mais il crée en outre un double-emploi bureaucratique excessif et inefficace au sein des organismes gouvernementaux responsables des prestations.

L'envergure et la gravité du problème de la pauvreté chez les femmes mettent en évidence des facteurs sous-jacents qui sont à l'origine des obstacles économiques auxquels se heurtent les femmes. L'ASWAC croit que toute action en faveur d'un changement positif et toute intervention en vue d'atténuer le désespoir des femmes victimes de pauvreté doivent tenir compte de ces éléments, à savoir: la dévalorisation des tâches traditionnellement effectuées par les femmes; l'écart salarial; le ghetto rose et les coupures des programmes d'aide publique. Au cours de l'assemblée de l'ASWAC de 1987, 250 femmes d'un peu partout dans la province ont dit vouloir mettre l'accent sur la lutte à la pauvreté dont sont victimes les femmes. C'est de cette décision qu'est née la campagne des fem-



*[Text]*

September of 1989. The poverties offered information, support and solidarity in an informal atmosphere, where women discussed their poverty situations. The provincial hearings were an exercise of the Canadian right to free speech. During these hearings, individual women as well as groups presented personal stories and briefs to community panels.

It was ASWAC's hope that awareness and education would replace the silence surrounding women's poverty. In total we heard from approximately 100 presenters, and the greatest impact came from the individual accounts.

Because our focus was women in poverty, the majority of the personal presentations were offered by women on their own or women on their own with children. I would like to read you some of their words.

Jane in Edmonton said the following: As a woman left alone to raise three children, I found that no business would employ me. The business world's rationale was that children would be my primary concern and any family emergency would find me absent from work. I was reduced to seeking social assistance to feed, clothe and house my children. Social assistance condemned myself and my children to inadequate housing, food and clothing. The gift to myself and my children was one of deprivation and poverty resulting in frequent illness due to malnutrition, mental and emotional impoverishment because of lack of funds for any normal activities and the denial of any developmental stimulation for my children, as they were considered unworthy of such luxuries by virtue of being "welfare bums." There was a period of time when the welfare system so utterly destroyed me that I was unable to care for my children and was forced to let them go to the care of others. I was emotionally crucified. My heart was so immolated by the pain that survival seemed scarcely worth that which I had to pay. That was the time when even death would have been preferable to the punishment to which society subjected my family and imprisonment to which it had condemned us. This nation cannot be considered a just or humane society. Technologically advanced, yes, but in humane terms it is a barbaric nation which condemns women and children to a substandard existence, while telling them to be grateful that they are not starving to death in one of the world's famine zones.

Heather in Calgary said the following: Poor people need more money, not more charity. Poor people need to be listened to, heard and believed. We need to establish a minimum wage that reflects reality. We need access to fair and affordable educational opportunities. Finally, we must stop blaming the poor for being poor. In reality, a woman who does not have a man to supply herself and her children with their needs is often seen

*[Traduction]*

mes contre la pauvreté. Le WAP, comme nous l'appelons, a produit des documents de référence, des brochures, des affiches, des T-shirts, et il a organisé des ateliers qui ont abouti à la tenue d'audiences publiques provinciales dans les régions rurales en Alberta en juin 1989, et dans les régions urbaines en septembre de la même année. Les travailleuses offraient des renseignements, de l'aide ainsi que la solidarité dans une ambiance très dégagée où les femmes discutaient de leurs situations de pauvreté. Des audiences provinciales étaient un exercice du droit des canadiens à la libre expression. Durant ces audiences, les femmes individuelles ainsi que des groupes racontaient des histoires personnelles et présentaient des mémoires aux groupes d'étude communautaire.

Le ASWAC espérait que la sensibilisation et l'éducation remplacerait le silence qui entoure la pauvreté des femmes. Au total, nous avons entendu environ 100 intervenantes, et ce sont les récits personnels qui ont produit le plus d'effet.

Étant donné que nos travaux étaient concentrés sur la pauvreté des femmes, la majorité des récits personnels provenaient de femmes seules ou de femmes seules avec des enfants. J'aimerais vous lire quelques-unes de leurs narrations.

Jane d'Edmonton disait ce qui suit: En tant que femme laissée seule pour élever trois enfants, j'ai constaté qu'aucune entreprise ne voulait m'employer. Le raisonnement du monde des affaires voulait que les enfants passeraient au premier rang de mes préoccupations et que toute urgence qui se présenterait au sein de ma famille m'obligerait à m'absenter du travail. J'en étais réduite à chercher de l'aide sociale pour nourrir, vêtir et loger mes enfants. Cette aide sociale nous condamnait, moi-même et mes enfants, à nous loger, nous nourrir et nous vêtir de façon inadéquate. On m'offrait à moi et à mes enfants la privation et la pauvreté causant de fréquentes maladies dues à la malnutrition, un appauvrissement mental et émotionnel attribuable au manque d'argent qui nous aurait permis un semblant de vie normale, et le déni de toute stimulation de croissance pour mes enfants, du fait qu'ils étaient considérés indignes de recevoir de telles gâteries du fait qu'ils vivaient aux dépens du bien-être. Il fut un temps où le régime de bien-être m'avait tellement détruite que j'étais incapable de m'occuper de mes enfants et je me voyais obligée de confier leur soin à d'autres. J'ai été émotivement crucifiée. Mon cœur était tellement accablé de douleurs que la survie n'avait pour moi que très peu de valeur. Ce fut le temps où même la mort eut été préférable au châtiment auquel la société avait assujéti ma famille et à l'emprisonnement auquel elle nous avait condamnés. Cette nation ne saurait être considérée comme une société juste ou humaine. Elle peut bien être à la pointe du progrès technologique, mais sur le plan humain, c'est une nation barbare qui condamne les femmes et les enfants à vivre dans la misère, tout en leur demandant d'être reconnaissant qu'ils ne crèvent pas de faim dans une des régions affamées du monde.

Heather de Calgary nous a raconté ceci: Les gens pauvres ont besoin d'argent plutôt que de charité. Les gens pauvres ont besoin d'être écoutés, entendus et crus. Nous avons besoin de voir l'établissement d'un salaire minimum qui reflète la réalité. Nous avons besoin d'avoir accès à des moyens d'éducation équitables et abordables. Enfin, nous devons cesser de blâmer le pauvre d'être pauvre. En réalité, une femme qui n'a pas un

*[Text]*

as a lesser woman and somehow suspect. After all, good women have husbands to take care of them.

Donna in Lethbridge said the following: I have only recently realized that I live in poverty and have for all my life. I realize now that most of my health problems are because of this. I have raised three children and three times was forced to give them up to foster homes. At times I stole clothes and food, sold myself sexually and overdosed on drugs. These things have left scars on me and my children. All three have attempted suicide. The scars are permanent. People do not understand poverty in this country. They do not understand how welfare or minimum wage has to feed when 70 per cent of the money goes for housing. The cycle must be broken. People must be allowed to live in dignity and self-respect, that which poverty does not allow.

Poverty is violent. Women in poverty are more prone to illness, low self-esteem and to breaking the law. Economics makes them susceptible to being defined by others and not self-directed. Many of the women who presented had come from abusive relationships.

We heard from women's shelters as well. The women who arrive at the shelters do not have money. They usually flee with very few possessions. The expectation is that women and children remain in that shelter for a short time. Then they are expected to find another place to live, get a job, and then get on with their lives. This is not a realistic expectation when dealing with a woman whose self-esteem is at its lowest ebb, who has just experienced trauma, and who is trying, in the midst of this, to deal with her children.

One woman had all of her teeth knocked out and was caught in a catch-22 situation. She could not look for work in her physical and emotional condition, but she did not have any money and could not get any social assistance to have those teeth fixed.

The shelters in Alberta turn away one family for each one they are able to help. This means that approximately 300 to 400 women are left at risk per month. The shelters are funded by the Canada Assistance Plan, as are provincial costs of welfare and social service programs and will be greatly affected by the provincial transfer payments reduction.

Economic dependence is the main underlying factor when women remain in a violent home or return to that home. If poverty is not a contributing factor—and it often is—to the violence in the home initially, it definitely is the main factor after the woman escapes.

*[Traduction]*

homme qui lui assure à elle et à ses enfants ce dont ils ont besoin est souvent perçue comme étant une femme incomplète et parfois suspecte. Après tout, toutes les bonnes femmes ont des maris qui prennent soin d'elles.

Donna de Lethbridge nous a dit ce qui suit: Ce n'est que tout récemment que je me suis aperçue que je vivais dans la pauvreté et cela durant toute ma vie. Je réalise maintenant que la plupart de mes problèmes de santé proviennent de cet état de choses. J'ai élevé trois enfants et à trois occasions j'étais obligée de les confier à des foyers nourriciers. Il m'est arrivé parfois de voler de l'habillement et de la nourriture, de vendre mes charmes et de me piquer. Ces choses ont laissé leurs marques sur moi et sur mes enfants. Tous les trois ont tenté de se suicider. Les marques en sont permanentes. Les gens ne comprennent pas ce que signifie la pauvreté dans ce pays. Ils ne comprennent pas comment les pauvres peuvent se nourrir avec l'aide dérisoire du bien-être ou avec le salaire minimum lorsque 70 pour cent de l'argent s'en va au logement. Il faut absolument rompre ce cycle. Il faut permettre aux gens de vivre dans la dignité et le respect de soi, impossibles à acquérir lorsqu'on est pauvre.

La pauvreté est synonyme de violence. Les femmes pauvres sont plus susceptibles à la maladie, au manque d'estime de soi et au crime. L'économie les rend susceptibles d'être cataloguées par les autres et les rend incapables de se prendre en main. Un bon nombre des femmes qui ont présenté leur cas avaient vécu des relations abusives.

On nous a aussi parlé des refuges pour femmes. Les femmes qui arrivent aux refuges n'ont pas d'argent. Elles s'enfuient habituellement de leur foyer sans rien prendre avec elles. En toute probabilité, les femmes et les enfants n'y sont hébergés que pour peu de temps. Ils sont alors censés se trouver une autre place où vivre, obtenir un emploi et se relever. C'est là une attente peu réaliste lorsqu'on a affaire à une femme qui n'a pratiquement aucune estime de soi, qui vient de vivre une expérience traumatisante et qui essaie, au milieu de tout cela, de s'occuper de ses enfants.

Une femme avait eu toutes ses dents fracassées et s'est évanouie trouvée dans une situation impossible. Elle ne pouvait chercher du travail dans l'état physique et émotionnel où elle se trouvait, mais elle n'avait pas d'argent du tout et elle ne pouvait obtenir une aide sociale pour se faire réparer la dentition.

Les refuges en Alberta ne peuvent aider qu'une seule famille sur deux. Cela signifie qu'environ 300 à 400 femmes par mois sont laissées à elles-mêmes. Les refuges sont financés par la Régime d'assistance Canada qui assume également les coûts des programmes provinciaux des services sociaux et de bien-être, et seront gravement touchés par la réduction des paiements de transfert.

La sujétion économique est le principal facteur sous-jacent lorsque les femmes continuent à vivre dans un foyer de violence ou lorsqu'elles y retournent. Si la pauvreté n'est pas un facteur contributif, et bien souvent elle l'est, à la violence au foyer initialement, elle est définitivement le principal facteur après que la femme s'en échappe.



## [Text]

A woman called our office the other day. She had finally found a place to live and had got her children reasonably settled. She is on social assistance. Her spouse has begun to harass her and she desperately requires a restraining order. A restraining order is not something you want next week; you want it yesterday. At Legal Aid it would cost her approximately \$350; a lawyer would charge approximately \$750. There is no place for this woman to turn for help in this situation, and the social assistance will not pay for a restraining order. There should be money for this type of situation, but, even more to the point, if the Criminal Code were being enforced she would not have to have a piece of paper supposedly to protect her from being hit, being run over or being shot.

I have not belaboured statistics in this presentation because of previously-mentioned reasons. However, a recent report from the Edmonton Social Planning Council indicates that approximately 93,600 children live in poverty in Alberta. Half of these live in women-headed single-parent homes.

Talking to women on social assistance, I find that the highest food allowance is for a teenager and it amounts to \$120 per month. Anyone requiring a special diet receives \$135 per month. An adult with two teenage children will receive \$1,100 per month. One woman receives a widow's pension of \$135 a month, and that is low because her husband was self-employed and died many years ago. When her children all leave home she will be 50. Until the age of 55 she will fall between the cracks. When she reaches 55 there will be additional pension money for her, but for five years she must somehow survive. The word "survive" seems to be the word that most women use when talking about their situation. They do not live; they simply survive.

Society cannot continue to view poverty as someone else's problem, because the cost to society in the long run is great. By labelling the poor it is easy to set them aside, creating a "them" and "us" dynamic. The trend today is the polarization of status; that is, the very wealthy and the very poor. We are going to see more people slide into poverty with the help of some misguided legislation.

A family of four on social allowance has lost 44 per cent of its purchasing power for housing over the last decade. They are \$51.80 short at the supermarket checkout. Hence the need for food banks. The working poor are hit in these areas as well, but are not as obvious to researchers and statisticians.

During the hearings in Alberta we heard that women on social assistance, particularly with children, face excessive problems. If a woman wants to further her education she is often directed to the pink ghetto areas. No matter what direc-

## [Traduction]

L'autre jour, une femme a appelé notre bureau. Elle s'était finalement trouvé une place pour vivre et avait raisonnablement bien installé ses enfants. Elle recevait l'aide sociale. Sont époux ayant commencé à la harceler, elle avait désespérément besoin d'une ordonnance de prohibition. Une telle ordonnance est une chose qu'il vous faut obtenir tout de suite, et non la semaine prochaine. À l'Aide juridique, cela lui aurait coûté environ 350 \$; un avocat vous demanderait environ 750 \$. Voilà une situation où cette femme n'a personne à qui s'adresser et l'aide sociale ne peut assumer les frais d'une ordonnance de prohibition. Or nous sommes d'avis que des fonds devraient être prévus pour faire face à ce genre de situation, mais ce serait encore plus valable si l'on pouvait renforcer le Code criminel de manière à ce que cette femme puisse obtenir ce bout de papier et éviter d'être battue, d'être écrasée intentionnellement par une auto ou d'être tuée d'un coup de feu.

Je n'ai pas énuméré de statistiques dans cette présentation pour les raisons que j'ai déjà mentionnées. Cependant, un récent rapport du Edmonton Social Planning Council indique qu'environ 93 600 enfants en Alberta vivent dans la pauvreté. La moitié de ces enfants vivent dans des foyers monoparentaux dont le chef est une femme.

D'après les entretiens que j'ai eus avec les femmes au sujet de l'aide sociale, je constate que l'allocation d'alimentation la plus élevée est accordée à un adolescent et cette allocation s'élève à 120 \$ par mois. Une personne qui doit suivre un régime reçoit 135 \$ par mois. Un adulte avec deux enfants adolescents recevront 1 100 \$ par mois. Une femme reçoit une pension de veuve de 135 \$ par mois, et ce montant est peu élevé parce que son époux avait sa propre entreprise et était décédé il y a plusieurs années. Lorsque tous ses enfants auront quitté le foyer, cette femme aura 50 ans. Jusqu'à l'âge de 55 ans, elle sera assise entre deux chaises. À l'âge de 55 ans, elle recevra un supplément de pension, mais pour les cinq années précédentes elle devra survivre tant bien que mal. Le mot «survivre» semble être celui que les femmes utilisent le plus souvent lorsqu'elles parlent de leur situation. Elles ne vivent pas; elles survivent tout simplement.

La société ne peut continuer à percevoir la pauvreté comme étant le problème d'autrui, parce que, à la longue, le coût en sera prohibitif. En cataloguant les pauvres, il est assez facile de les mettre de côté, créant ainsi une dynamique des «eux» et des «nous». La tendance aujourd'hui est à la polarisation des rangs sociaux, c'est-à-dire le monde des très riches et celui des très pauvres. Grâce à quelques lois mal pensées, nous verrons de plus en plus de gens tomber dans la pauvreté.

En dix ans, une famille de quatre qui vit de l'aide sociale a perdu 44 p. 100 de son pouvoir d'achat, en raison de la hausse du prix des loyers. Au comptoir du supermarché, il leur manquera 51.80 \$. Elle devra donc s'adresser aux banques d'alimentation. Les travailleurs pauvres se trouvent également dans cette situation, mais les chercheurs et les statisticiens ne les remarqueront pas autant que les autres pauvres.

Au cours des audiences en Alberta, nous avons appris que les femmes qui vivent de l'aide sociale, notamment celles qui ont des enfants, font face à une tâche impossible. Si une femme désire améliorer son instruction, on l'oriente souvent

[Text]

tion she pursues, her social assistance will be reduced if she receives student loans. If she thinks that she can balance an impossible budget and study, she then faces the problem of inadequate and/or inaccessible daycare. If she manages to jump these obstacles, she must have the emotional strength to carry her course load and be a mother and a homemaker in the broadest sense.

More often than not the emotional strain created by these problems is what ultimately limits the possibility of achieving what she set out to do. Often women will not even start the process because of their lack of self-esteem, which is reinforced by the general undervaluing of women and/or having come from an abusive relationship and/or dealing with a system that accentuates the negative and does not recognize the positive aspects of all human beings—their capabilities and potential. Rather, it has a deep interest in keeping women and children down in “their place”, or whatever you want to call it.

Approximately 70,000 of the 150,000 people receiving social allowance in Alberta are children. Approximately one-fifth of the users of Edmonton's food bank are children. Heather, in Calgary, said it very well. She said that it is easier to look at starving Third World nations with a pitying eye than it is in your own backyard, but poverty will put the light out of a child's eyes anywhere. Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much, indeed. Before turning to Senator Robertson for questions, I wish to ask you something. The hearings that you held were in rural and urban Alberta, were they?

**Ms. Bell:** Yes.

**The Chairman:** Do you see significant rural-urban differences in poverty?

**Ms. Bell:** One of the basic differences is the isolation factor. Often poverty-stricken women in urban areas can be isolated as well, but isolation is the major point.

Also, if you live in a rural community there are no facilities. There are not even the numbers of jobs so that even if you had the incentive to go out and look for a job, as well as the motivation, it would be even harder for you to find one.

**Senator Robertson:** I have listened intently to you and thank you for coming.

You mentioned that you have 93,000 children living in poverty.

**Ms. Bell:** Right.

**Senator Robertson:** I realize that it is difficult to separate children from a parent or parents, but what has gone wrong? How do we rectify it? What can we recommend as a committee to elevate these children out of poverty in the future? What

[Traduction]

vers les «guettos roses». Quelle que soit l'orientation qu'elle prend, le montant de l'aide sociale lui sera réduit, si elle obtient un prêt étudiant. En supposant qu'elle puisse équilibrer un budget impossible et poursuivre ses études, elle doit alors faire face aux problèmes que posent les garderies inadéquates ou inaccessibles. Si elle réussit à surmonter ces obstacles, elle doit posséder la force émotionnelle qui lui permettra de supporter le fardeau de l'instruction tout en remplissant son rôle de mère et de chef du foyer dans le sens le plus large.

Bien plus souvent qu'autrement, le stress émotionnel créé par ces problèmes constitue l'obstacle qui ultimement limitera la possibilité de réaliser ce qu'elle avait entrepris. Bien souvent, les femmes ne s'y lanceront même pas en raison du manque d'estime dont elles sont frappées, ce qui est renforcé par la dévalorisation générale des femmes et/ou par le fait d'avoir subi des traitements abusifs et d'avoir eu affaire à un système qui accentue les aspects négatifs et qui refuse de reconnaître les aspects positifs de tous les êtres humains, c'est-à-dire leurs capacités et leur potentiel. Plus encore, ce système s'attache à reléguer les femmes et les enfants dans «la catégorie qui leur est propre».

Environ 70 000 des 150 000 prestataires de l'aide sociale en Alberta sont des enfants. Environ un cinquième des clients des banques d'alimentation d'Edmonton sont des enfants. Heather, de Calgary, s'est très bien exprimée en affirmant qu'il est plus facile d'observer avec pitié les nations affamées du tiers monde que de voir ce qui se passe dans sa propre arrière-cour, mais la pauvreté finira par éteindre l'étincelle qui jaillit des yeux d'un enfant, où qu'il se trouve. Je vous remercie.

**La présidente:** Je vous remercie beaucoup. Avant de demander au sénateur Robertson de poser des questions, je désire vous demander si vous avez tenu vos audiences dans les régions rurales et urbaines de l'Alberta.

**Mme Bell:** Oui.

**La présidente:** Avez-vous constaté de grandes différences de pauvreté dans les régions rurales par rapport aux régions urbaines?

**Mme Bell:** Le facteur de l'isolement est une des principales différences. Bien souvent, les femmes pauvres des régions urbaines peuvent aussi être isolées, mais l'isolement est l'élément majeur.

Par ailleurs, si vous vivez dans une collectivité rurale, les installations n'existent tout simplement pas. Même les emplois sont rares, de sorte que même si vous avez le courage de sortir et vous chercher un emploi, et même si vous avez la motivation, il vous sera encore plus difficile d'en trouver un.

**Le sénateur Robertson:** Je vous ai écoutée avec beaucoup d'attention et je vous remercie d'être venue.

Vous avez mentionné qu'il y a 93 000 enfants vivant dans la pauvreté.

**Mme Bell:** C'est exact.

**Le sénateur Robertson:** Je sais que c'est difficile d'enlever des enfants à un parent ou à des parents, mais où a-t-on péché? Comment pouvons-nous rectifier les erreurs? Que peut-on recommander, en notre qualité de comité, pour arracher ces enfants à la pauvreté, à l'avenir? Comment pouvons-nous pro-



[Text]

can we do about it? Can we buy our way out of it, do you think? What is your answer?

**Ms. Bell:** Perhaps we can partially buy our way out of it. It is impossible to legislate attitudes, but appropriate legislation to increase moneys given to these families would help. However, that does not answer the problem of education, personal histories, and so on. We may be just on the cutting edge of new plans and programs. It will take perhaps one or two generations to change this situation.

The band-aid solutions are not working. To hand over more moneys with no support programs would be foolhardy.

**Senator Robertson:** The systems that we have in each province are rather the same, with some modifications. If you look at the delivery vehicles for social assistance in the provinces, there is not that much difference in them.

Do you feel that the vehicles that have been put in place as a result of the Canada assistance program and their combined efforts serve the people well, or do you think that they are antiquated, outdated, overlapping and wasteful—or are they good?

**Ms. Bell:** They are somewhat outdated and wasteful. I was involved in a couple of workshops at the family conference that was held in Alberta on financial health and families. One of the strongest points that came out in those workshops and study groups was that those programs need to be more integrated. The left hand often does not know what the right hand is doing.

If I may follow through on that, there is a certain lack or selective memory routine that goes on concerning what is available to people. That information is sometimes selective. The information is often not given clearly. We have an overload of forms. If we are to be realistic, some of the women that we talk to are articulate, wonderfully intelligent women. But we also have to recognize that not everyone has had those opportunities to become articulate and educated. Sometimes a form in itself can thwart these people from receiving anything, be it women, men or children. In all fairness to the social workers who are in place to assist these people, their loads are so huge that they cannot possibly go out and help each person who needs help individually with a particular form.

One woman that I spoke to had to fill out three forms per year. That does not sound like a large task to us, but to me it would be. She was a bright woman and managed to do it. But if you take the single mom with two little ones, her psychological needs are not being cared for in any way and this process is not there for her either. Perhaps she has not gone any further than grade eight or nine. Those forms are formidable.

[Traduction]

céder à ce sujet? Pouvons-nous régler la situation à coups de millions, croyez-vous? Quelle serait votre réponse?

**Mme Bell:** Je crois peut-être que l'argent serait une partie de la solution. Il est impossible de réglementer les attitudes, mais de bonnes mesures législatives visant à accroître les fonds accordés aux familles aideraient certainement. Cependant, une telle solution ne résoudrait pas le problème de l'instruction, des antécédents personnels etc. Nous sommes peut-être sur le point d'élaborer de nouveaux plans et de nouveaux programmes, mais il nous faudra peut-être une autre génération pour changer la situation.

Les remèdes provisoires ne fonctionnent pas, et il serait imprudent d'allouer plus de fonds sans prévoir de programmes des soutien.

**Le sénateur Robertson:** À quelques différences près, les systèmes que nous avons dans chaque province sont plutôt pareils. Si nous examinons les rouages de prestation des programmes d'aide sociale dans les provinces, nous nous apercevons qu'il n'y a pas beaucoup de différence entre eux.

Croyez-vous que le mécanisme de prestation des services mis en place grâce au programme d'Assistance Canada ainsi que les efforts combinés déployés servent bien les gens? Ou croyez-vous qu'ils sont désuets, périmés, qu'ils se chevauchent et qu'ils sont inutiles? Croyez-vous qu'ils sont valables?

**Mme Bell:** Ils sont quelque peu périmés et inutiles. J'ai assisté à quelques ateliers tenus lors d'une conférence familiale qui avait eu lieu en Alberta sur la santé financière et les familles. Un des points les plus valables qui s'est dégagé de ces ateliers et de ces groupes d'étude était que ces programmes devaient être plus intégrés. Bien souvent la main gauche ne savait pas ce que la main droite faisait.

Si vous me permettez de poursuivre dans la même veine, il existe un certain manque de méthode ou de mémoire sélective concernant ce qui est mis à la disposition des gens. Cette information est parfois sélective. L'information qui est diffusée est bien souvent confuse. Nous sommes submergés de formules. Si nous devons être réalistes, quelques-unes des femmes auxquelles nous avons parlé savent ce qu'elles disent, et sont extrêmement intelligentes. Mais il nous faut également reconnaître qu'il y en a aussi de celles qui n'ont pas eu les mêmes chances d'acquérir cette distinction et cette éducation. Il arrive parfois qu'une simple formule peut empêcher ces gens, qu'il s'agisse de femmes, d'hommes ou d'enfants, de recevoir quelques chose. En toute justice pour les travailleuses sociales qui sont sur les lieux pour aider ces gens, leur charge de travail est si énorme qu'elles ne peuvent simplement pas commencer à aider chaque personne, individuellement, à remplir une formule.

Il m'est arrivé de parler à une femme qui devait remplir trois formules par année. Pour nous, cela ne semble pas être une tâche énorme, mais pour moi c'en était une. Cette femme était très intelligente et avait réussi à le faire. Mais quand il s'agit d'une mère qui vit seule avec ses deux petits enfants, ce processus ne répond absolument pas à ses besoins psychologiques. Elle a fait peut-être une huitième ou une neuvième année à peine. Ces formules sont donc une tâche énorme pour elle.

[Text]

**Senator Robertson:** I have tried this out in other areas in some provinces, but I do not think that I have tried it in Alberta. I want to run through an exercise with you to see if it applies or not.

This example relates to poverty as well, because some of our experiences have been that if you are not living in poverty you seem to access the system or resources better, but if you are living in poverty it is more difficult to access the services.

**Ms. Bell:** Yes.

**Senator Robertson:** So that, for example, I am living in poverty. I have a child in elementary school who is having a great deal of difficulty, probably because of all the problems that I am experiencing in my life as a single parent living in poverty.

The teacher senses that there is a problem and calls in a counsellor. The counsellor confirms that there is a problem and refers me first to the family doctor, then to a psychologist and then to a psychiatrist. My child is then referred for treatment for deep emotional disturbance—sometimes on an outpatient, sometimes on an inpatient, basis. In this process of referrals, the teacher who started the process over here, after the child has gone through it and come back to the classroom, may never know what has happened because the child has gone from education, to mental health or from general health to mental health. The child follows these various channels in which everyone seems to have on their blinders while working for their own division. There seems to be a reluctance to share information. In some instances we have found two or three counsellors from different departments all zoning in on the same problem, but the left hand does not know what the right hand is doing. Over the years I have found a lot of that.

**Ms. Bell:** My experience in talking with women over the past year is that they feel that they and their child are passed from pillar to post, and often they find no real satisfaction for the child in any case.

**Senator Robertson:** I have been troubled over this system for some time. Do you think that the committee should be concerned in studying children in poverty with staying with that selective group and trying to come up with solutions to their problems, or do you feel that we should in our considerations and recommendations consider universality?

**Ms. Bell:** I think we have to consider universality.

**Senator Robertson:** Even if universality means weakening the support network for the kid living in poverty? Can we have it both ways? In an ideal world perhaps we can, but can we in this world of ours?

**Ms. Bell:** I am not sure if I understand you correctly, but in a word, universality. Children in poverty are not living in isolation. As trite or simplistic as it may seem, if they have a healthy mother who is not stressed out, concerned and beating her head against a brick wall, in most cases you will have healthier children.

[Traduction]

**Le sénateur Robertson:** J'en ai déjà fait l'essai dans d'autres régions de certaines provinces, mais je ne crois pas l'avoir essayé en Alberta. J'aimerais bien en faire l'essai avec vous pour voir si cela s'applique ou pas.

Cet exemple se rapporte également à la pauvreté, car d'après ce que nous avons constaté, si vous ne vivez pas dans la pauvreté, l'accès au système et aux ressources vous semble plus facile, alors que si vous vivez dans la pauvreté, il vous sera plus difficile d'obtenir ces services.

**Mme Bell:** En effet.

**Le sénateur Robertson:** Ainsi je suppose que je vis dans la pauvreté. J'ai un enfant à l'école élémentaire qui éprouve de grandes difficultés, à cause probablement de tous les problèmes que j'ai connus dans ma vie en tant que chef de famille monoparentale vivant dans la pauvreté.

L'enseignant ayant constaté qu'il fait face à un problème, consulte le conseiller. Le conseiller confirme qu'il y a effectivement un problème et me recommande d'aller voir le médecin familial, ensuite un psychologue, puis un psychiatre. On envoie ensuite mon enfant suivre un traitement pour de profonds troubles émotifs, parfois dans une clinique externe ou dans une institution. Une fois que l'enfant est revenu en salle de classe, il se peut que l'enseignant qui a déclenché tout le processus ne sache jamais ce qui s'est passé parce que l'enfant a été confié à un médecin ou à un psychiatre. L'enfant passe par ces filières où chacun semble avoir des œillères, à l'intérieur de son propre service. On semble hésiter à partager l'information. Dans certains cas, nous nous sommes aperçus que deux ou trois conseillers de services différents s'occupaient du même problème sans le savoir. Au cours des ans, j'ai découvert plusieurs cas semblables.

**Mme Bell:** D'après des conversations que j'ai eues avec des femmes au cours de la dernière année, je disais qu'elles ont l'impression d'être renvoyées, elles et leurs enfants, de l'un à l'autre et que souvent elles ne voient pas l'utilité de tout cela pour leur enfant.

**Le sénateur Robertson:** Ce système me gêne depuis un certain temps. Croyez-vous que le Comité devrait étudier les enfants qui vivent dans la pauvreté en se confinant à ce groupe et essayer de trouver des solutions à leurs problèmes ou que nous devrions dans nos considérations et nos recommandations songer à l'universalité?

**Mme Bell:** Je crois que nous devons songer à l'universalité.

**Le sénateur Robertson:** Même si l'universalité se traduit par un appauvrissement du réseau de services de soutien à l'intention des enfants qui vivent dans la pauvreté? Pouvons-nous satisfaire tout le monde? Dans un monde idéal peut-être le pouvons-nous, mais est-ce possible dans le nôtre?

**Mme Bell:** Je ne suis pas sûre de bien vous comprendre. Les enfants pauvres ne sont pas isolés. Aussi banal ou aussi simple que cela puisse paraître. Si ces enfants ont une mère en santé qui est bien dans sa peau, qui ne se fait pas de soucis et qui ne se désespère pas, la plupart du temps ils sont en meilleure santé.



[Text]

**Senator Robertson:** However, if you had that mother you just described, it seems to me that there is a significant chance that her children would not live in poverty.

**Ms. Bell:** If she is helped, yes. We also learned during the hearings about disincentive programs. Let me tell you about a woman in Calgary. Her case has gone through the courts, so I can comment on it. I do not know her and I have not spoken to her. She has four children and she was on social allowance. She had applied for a student loan to improve herself but did not tell the people at social allowance what she had done. I believe she has been incarcerated for fraud. I understand what that woman did. I understand it perfectly. There is no way she could have gone to school and lived on what student loans would have given her with her four children. She was trying to improve herself and to do so she had to defy the law.

**Senator Robertson:** Therefore, we must change the law.

**The Chairman:** You have raised an issue to which we had reference this morning in testimony from Professor Moscovitch from Carleton University. He suggested that one of the difficulties with CAP is that the adequacy of benefits is not defined and that one of the reasons we have the problems to which you are referring is because we have held over the punitive aspects of the old, poor laws of the nineteenth century in Britain and Canada. Do you think that a federal definition of "adequacy of benefits" could encompass what you are talking about—that is, define them broadly enough that it would allow the woman you are discussing to go to school and also look after her children? Do you see that as one step toward a solution?

**Ms. Bell:** Yes, I would see that as one step.

**The Chairman:** We heard that the chief benefit of federal definition is that it provides a signal to the provinces. It does not determine.

**Ms. Bell:** That is right.

**The Chairman:** Do you have a comment on whether you think your province would take such a signal? I might add that this is not an attack on Alberta, because Alberta gets a lot of value out of the federal dollar, more than most provinces.

**Ms. Bell:** I would have some concerns. There is a philosophy in Alberta right now that is based on the elevation of the traditional family and bringing it back. To me this is an unrealistic and virtually impossible task, if in fact the traditional healthy family ever existed in the first place. It is not realistic. I understand the problem in relying on federal government legislation. It is no guarantee, but at least if the federal government comes down with something, people like myself and organizations in the province of Alberta have something on which to base our arguments.

**The Chairman:** Would one of your concerns be that such a definition allows people living in poverty to return to school and at the same time maintain support?

[Traduction]

**Le sénateur Robertson:** Toutefois, si je prends la mère que vous venez tout juste de décrire, je dirais qu'il y a de grandes chances que ses enfants ne vivent pas dans la pauvreté.

**Mme Bell:** Si on lui vient en aide. Nous avons entendu parler, au cours des audiences, des programmes dissuasifs. Permettez-moi de vous parler d'une femme de Calgary. Comme cette affaire été entendue par les tribunaux, je peux vous faire part de mes commentaires. Je ne le connais pas et je ne lui ai jamais parlé. Elle a quatre enfants et vivait de l'aide sociale. Elle avait présenté une demande de prêt étudiant pour améliorer son sort, mais n'en n'a pas parlé au service du bien-être social. Je crois qu'elle a fait de la prison pour fraude. Je comprends ce que cette femme a fait. Je le comprends très bien. Elle n'aurait jamais pu fréquenter l'école et subvenir aux besoins de ses quatre enfants avec comme seul revenu des prêts étudiants. Elle a essayé d'améliorer son sort et, pour ce faire, elle a enfreint la loi.

**Le sénateur Robertson:** Nous devons donc modifier la loi.

**La présidente:** Vous soulevez un point dont a parlé ce matin dans son témoignage le professeur Moscovitch de l'Université Carleton. Il a laissé entendre que l'un des problèmes que pose le Régime d'assistance publique du Canada, c'est que personne n'a défini ce qu'on entend par prestations suffisantes. Selon lui, si nous sommes aux prises avec les problèmes dont vous parlez, c'est entre autres parce que nous avons gardé les aspects répressifs de vieilles lois médiocres du dix-neuvième siècle de la Grande-Bretagne et du Canada. Croyez-vous qu'une définition dans la loi fédérale du niveau convenable des prestations» pourrait englober ce dont vous parlez—c'est-à-dire, une définition assez large pour que la femme dont vous parlez puisse fréquenter l'école et s'occuper de ses enfants? Pensez-vous qu'il s'agit là d'un pas vers une solution?

**Mme Bell:** Oui, je suis d'accord avec vous.

**La présidente:** Nous avons entendu dire que le principal avantage d'une définition fédérale c'est qu'elle envoie un message aux provinces. Elle ne détermine pas.

**Mme Bell:** C'est exact.

**La présidente:** Croyez-vous que votre province capterait un tel message? Permettez-moi d'ajouter qu'il ne s'agit pas d'une attaque contre l'Alberta étant donné que cette province fait beaucoup avec l'argent du gouvernement fédéral, plus que la plupart des autres provinces.

**Mme Bell:** J'aurais certaines appréhensions. Il existe une philosophie en Alberta à l'heure actuelle qui se fonde sur l'élévation de la famille traditionnelle et son retour. Je crois qu'il s'agit là d'une tâche irréaliste et presque impossible, si en fait la bonne famille traditionnelle a déjà bel et bien existé. Ce n'est pas réaliste. Je vois le problème qui se pose si l'on s'en remet à la loi fédérale. Il n'y pas de garantie, mais au moins si le gouvernement fédéral offre quelque chose, des gens comme moi et des organismes de la province d'Alberta peuvent appuyer leurs arguments.

**La présidente:** Ne vous importerait-il pas, entre autres qu'une telle définition permette aux personnes qui vivent dans la pauvreté de retourner à l'école et de continuer en même temps à obtenir de l'aide?

[Text]

**Ms. Bell:** Yes, that is one. I am not trying to over-simplify here, because we know what the country is going through right now. We know how many people are back in school because of unemployment and all the other issues. However, because we are an organization with a focus on women, it does seem that larger discrepancies hold true for women. I realize that there are poor men, but because of the way things are set up, it seems to be that much more difficult for women in the province.

**Senator Robertson:** It seems to me that it would be very difficult for any national government to set standards or levels in the same way as it is impossible for them to set levels in health care. We say that we have universal health care but people in different provinces do not have the same access because it is determined by the funding ability of the province. We touched on the subject this morning that what is adequate over there may not be adequate here. There is nothing in CAP now which would not allow that to happen. Someone could be on social assistance and still get some help as a student. There is nothing in CAP that allows that; it is a policy of the federal government. Most provinces have regulations which do not permit someone to draw on two levels of support from different sources at the same time.

I believe that if the federal government tried to determine standards there would a hue and cry from the provinces. I believe they would think they were being bullied or told to go in a certain direction. There is a fine line we must walk on in that regard. I have sat down at many such arguments and usually I find you walk away licking your wounds.

**Ms. Bell:** Not all women want re-education or to further their education. That would bring us to the fact that the wage gap that exists and the minimum wage is inadequate. If you have a woman out working with two children and she earns \$5.50 an hour, believe me, she may as well stay at home and collect social assistance. A close friend of mine actually told her husband not to pay her maintenance because it put her into another bracket in terms of child care. You are always going against your own best judgment in some way because women, for the most part, would feel more productive or have a better sense of self-worth if they had a job and felt they were contributing to society.

**Senator Robertson:** Conversely, a number of women living in poverty go out and take minimal jobs to keep a roof over their heads and food on the table. If there were an adequate support system for children in place, they would not have to do that and they could be with their children. From my experience in social welfare, I believe that women take these minimum jobs because they have no choice. They need money to feed their children. Their backs are against a wall.

[Traduction]

**Mme Bell:** Oui, c'est une de mes préoccupations. Je ne voudrais pas simplifier les choses à l'extrême, parce que nous savons ce par quoi passe le pays à l'heure actuelle. Nous savons combien de gens vont retourner sur les bancs de l'école à cause du chômage et nous sommes au courant de tous les autres problèmes. Toutefois, étant donné que notre organisme s'occupe des femmes, il semble que les contradictions sont plus pour ce qui les concerne. Je me rends bien compte qu'il y a des hommes pauvres, mais les choses étant ce qu'elles sont, il me semble que les femmes ont la vie beaucoup plus difficile dans la province.

**Le sénateur Robertson:** Il me semble qu'il serait très difficile pour n'importe quel gouvernement national d'établir des normes et des niveaux car il leur est impossible de fixer des niveaux pour les soins de santé. On dit que les soins de santé sont universels, mais tous les Canadiens n'ont pas accès au même titre étant donné que celui-ci dépend de la capacité de financement de la province. Nous avons parlé ce matin du fait que ce qui convient ailleurs ne fait peut-être pas l'affaire ici. À l'heure actuelle, le Régime d'assistance publique du Canada ne contient rien qui empêcherait que cela se produise. Quelqu'un pourrait toucher des prestations d'aide sociale et obtenir malgré tout de l'aide en tant qu'étudiant. Il n'y a rien dans le Régime d'assistance publique du Canada qui le permet; c'est une politique du gouvernement fédéral. La plupart des provinces disposent de règlements qui défendent à une personne d'obtenir en même temps de l'aide de deux sources différentes.

Je crois que si le gouvernement fédéral essayait d'établir des normes, les provinces protesteraient. Je pense qu'elles croiraient qu'on les a tyrannisées ou qu'on les a volées à aller dans une certaine voie. Il faut être prudent à cet égard. J'ai entendu beaucoup d'arguments de ce genre et il faut, après panser ses blessures.

**Mme Bell:** Ce ne sont pas toutes les femmes qui veulent parfaire leur éducation. Cela nous ramène au fait que l'écart salarial existe et que le salaire minimum ne convient pas. Une femme qui travaille, qui a deux enfants et qui gagne 5,50 \$ l'heure, pourrait tout aussi bien selon moi rester à la maison et toucher des prestations d'aide sociale. Une de mes bonnes amies a dit à son mari de cesser de lui verser une pension parce qu'elle changeait d'échelle d'imposition en ce qui a trait à la garde des enfants. On va toujours contre son bon jugement d'une certaine manière parce que les femmes, la plupart du temps, se sentiraient plus productives ou auraient une plus grande estime d'elles-mêmes si elles travaillaient et si elles sentaient qu'elles sont citoyennes à part entière.

**Le sénateur Robertson:** Réciproquement, un certain nombre de femmes qui vivent dans la pauvreté acceptent des emplois au salaire minimum pour se loger et se nourrir. Grâce à un système d'aide convenable, elles n'auraient pas à faire cela et pourraient rester avec leurs enfants. D'après mon expérience, je crois que les femmes acceptent ces emplois au salaire minimum parce qu'elles n'ont pas le choix. Elles ont besoin d'argent pour nourrir leurs enfants. Elles sont acculées au pied du mur.



[Text]

**The Chairman:** You talk about women you work with who have been victims of violence. Has that violence been largely against women, children or is it both?

**Ms. Bell:** The ones I hear about are usually women.

**The Chairman:** If a woman is the subject of abuse in her home, what proportion would you say also have child abuse problems in that either they do it or the man in the household does it?

**Ms. Bell:** I cannot venture to give you those statistics. I know that it usually follows but I am not sure of the statistics.

**The Chairman:** The witness who appeared before you works with families in the other end of the country and with families who have suffered a great deal of poverty, generation after generation and she said exactly what you have said. She said it is impossible to estimate but her experience leads her to believe that there is a lot more sexual abuse of children than we know about. Would that be your view as well?

**Ms. Bell:** Yes.

**The Chairman:** She also suggested that one of the real needs in our system was for women going on social assistance to have programs in the first few months of social assistance that would help them with basic parenting skills, homemaking skills, nutritional skills, and so on. Would you regard such a program as being of benefit to the women you work with?

**Ms. Bell:** I have mixed feelings about that. I have a problem with imposing our value judgments on another group of people. That is a personal thing but I think it has come through in our organization as well.

I cannot go down to inner-city Edmonton and say to someone there that she has to live like me. I have heard countless comments from people about what these people put in their grocery baskets. We are told they buy chips, for instance. It seems almost as if, because you are poor, you cannot have a treat. We all know that when you are feeling at your lowest you feel like a treat.

I know there are organizations in place which feel very strongly about teaching life skills and helping women learn how to budget, and things like that. I am certainly not putting that down as long as it is done in such a way that they are able to remain the individuals they are. If not, I think it exacerbates the problem.

**The Chairman:** Let me put it in more general terms. We can make recommendations about income support, retraining, and so on. We can also make recommendations about what you might call "intervention" programs. What combination of those two would serve the people you are concerned about?

[Traduction]

**La présidente:** Vous parlez de femmes avec qui vous travaillez et qui ont été victimes de violence. Cette violence a-t-elle été en grande partie infligée aux femmes, aux enfants ou aux deux?

**Mme Bell:** J'ai surtout entendu parler de cas de femmes.

**La présidente:** Parmi les femmes qui sont victimes de violence chez elles, combien, selon vous, sont également aux prises avec des problèmes d'enfants maltraités, qu'elles infligent elles-mêmes les mauvais traitements ou que ce soit l'homme de la maison le responsable?

**Mme Bell:** Je ne peux vous donner ces statistiques. Je sais que c'est ce qui s'ensuit habituellement, mais je ne suis pas sûre de mon fait.

**La présidente:** Le témoin qui a comparu avant vous travaille avec des familles à l'autre extrémité du pays et avec des familles qui ont beaucoup souffert de la pauvreté, génération après génération, et elle a tenu exactement les mêmes propos que vous. Elle a dit que c'est impossible à évaluer, mais que son expérience la porte à croire que les agressions sexuelles chez les enfants sont beaucoup plus nombreuses que nous le croyons. Partagez-vous cette opinion?

**Mme Bell:** Oui.

**La présidente:** Elle a en outre laissé entendre qu'un des besoins réels au sein de notre système, c'était d'offrir aux femmes, au cours des premiers mois où elles touchent des prestations, des programmes qui les aideraient à acquérir des compétences parentales de base, des compétences en tenue de maison, en nutrition etc. Ces programmes profiteraient-ils, selon vous, aux femmes avec lesquelles vous travaillez?

**Mme Bell:** Je suis partagée à ce sujet. J'ai du mal à imposer nos jugements de valeur à un autre groupe de personnes. Il s'agit là d'une question personnelle, mais elle s'est posée également dans notre organisme.

Je ne peux me rendre dans les quartiers pauvres d'Edmonton et dire à une femme qu'elle doit vivre à ma manière. J'ai entendu quantité de gens parler des produits que ces personnes mettent dans leur panier de provisions. On nous dit qu'elles achètent des croustilles, par exemple. C'est comme si, parce que vous êtes pauvre, vous ne pouvez vous offrir une petite pâtisserie. Tout le monde sait que lorsqu'on a le cafard, on a envie d'une pâtisserie.

Je sais que certains organismes en place croient très fermement qu'il faut donner aux femmes des cours d'initiation à la vie quotidienne et les aider à faire un budget et d'autres choses du même genre. Je ne suis certainement pas contre pourvu qu'on s'y prenne de façon à ce qu'elles puissent rester ce qu'elles sont en tant que personnes. Autrement, je crois que cela ne ferait qu'aggraver le problème.

**La présidente:** Permettez-moi de formuler cela de façon plus générale. Nous pouvons faire des recommandations au sujet du soutien du revenu, du perfectionnement, etc. Nous pouvons également recommander aussi bien ce que vous pourriez appeler des programmes «d'intervention». Quelle combinaison de ces deux mesures conviendrait aux personnes dont vous vous occupez?

[Text]

**Ms. Bell:** When you say "combination" what do you mean?

**The Chairman:** In your opinion, is it a matter of increasing income more than it is a matter of programs targeted on such things as prenatal health care, children's lunches, shelters for women and all of those services which are intervention programs. They do not provide any money to the woman who is at risk or her children. What do you think is needed most? Presumably you will say some combination is best, but what kind of combination would you have in mind?

**Ms. Bell:** I think women have to be given the tools with which to work. During that process, they have to be treated like, and be able to feel like, adequate worthwhile human beings. That may be too simplistic, but their individual needs will indicate what intervention programs they will be given, which ones they will receive, or which ones they will ask for. However, they also need to know that they are not going to have to worry about where the next meal is coming from or, as happened in Edmonton, a school child will steal lunches to take home to her little brother.

**The Chairman:** You would have both, but you would certainly have those intervention programs available if they were needed; is that correct?

**Ms. Bell:** Definitely.

**The Chairman:** Have you any further questions, Senator Robertson?

**Senator Robertson:** I know the group you work with and I suppose we have stepped down one level to the children. I am trying to concentrate on the children, knowing full well that we also have to concentrate somewhat on the parents, because, after all, a child cannot develop on his or her own.

You suggested that we provide the requirements for the individual's development, for the mother or the father, and we choose what is best for them, but the individual needs do not properly support the child. Then what do we do? I ask that because I am sure that some of our witnesses will be speaking about the newborn child who has not been properly nourished because the mother did not take care of herself during the pregnancy. We will also hear people who talk about the emotional and physical abuse of the children. How do we rationalize all of this?

I sense that you are speaking for the mother more specifically and that we are speaking for the child more specifically. I suppose we are doing that because the body of common law is drafted toward the parent or parents in the provinces, which like to wave their family law, which, supposedly, gives the child protection but very often does not.

Where do we draw the line?

**Ms. Bell:** In the ideal world, if the parents are receiving adequate help and adequate education, and all of those things, the children would not suffer.

**Senator Robertson:** But that does not hold true.

**Ms. Bell:** That does not hold true.

[Traduction]

**Mme Wells:** Qu'entendez-vous par «combinaison»?

**La présidente:** À votre avis, serait-il préférable d'accroître le revenu ou d'offrir des programmes axés par exemple sur les soins prénatals, les goûters pour les enfants, les refuges pour les femmes et tous ces services qui sont des programmes d'intervention. Ils ne fournissent pas d'argent aux femmes qui sont en danger ou dont les enfants sont en danger. De quoi selon vous avons-nous le plus besoin? Vous répondrez probablement une combinaison des deux, mais donnez-nous des précisions.

**Mme Bell:** Je crois qu'il faut donner aux femmes les outils dont elles ont besoin. Au cours de ce processus, il faut les traiter comme des êtres humains acceptables et valables et qu'elles soient en mesure de se sentir de la sorte. C'est peut-être trop simple, mais ce sont leurs besoins individuels qui dicteront les programmes d'intervention que nous leur offrirons, les programmes qu'elles suivront ou les programmes qu'elles demanderont. Toutefois, elles ont aussi besoin de savoir qu'elles n'auront pas à se soucier du prochain repas. Je pense à cet écolier de Edmonton qui volait des goûters pour les apporter à son petit frère à la maison.

**La présidente:** Ai-je raison de penser que vous préconisez les deux, mais que vous offririez à coup sûr ces programmes d'intervention si le besoin s'en faisait sentir?

**Mme Bell:** Tout à fait.

**La présidente:** Avez-vous d'autres questions, sénateur Robertson?

**Le sénateur Robertson:** Je connais le groupe pour lequel vous travaillez. Je pense que la conversation a dérivé vers les enfants. J'essaie de parler d'eux tout en sachant qu'il faut aussi parler des parents car, après tout, un enfant ne peut subvenir seul à ses besoins.

Selon vous, il faudrait permettre l'épanouissement personnel du père ou de la mère, et choisir ce qu'il y a de mieux pour eux. Cela ne veut toutefois pas dire que l'enfant recevra des soins adéquats. Que faut-il faire alors? Je pose la question car je suis sûre que certains témoins nous parleront de nouveaux-nés qui n'ont pas été bien nourris parce que la mère n'avait pas pris soin d'elle durant la grossesse. D'autres parleront aussi d'enfants qui sont maltraités physiquement et émotivement. Comment peut-on trouver une solution rationnelle?

J'ai l'impression que vous parlez surtout des besoins de la mère alors que nous nous attachons essentiellement à ceux de l'enfant. Si nous agissons de la sorte, c'est sans doute parce que les lois provinciales sont rédigées à l'intention des parents et que les provinces aiment brandir leur législation à l'égard de la famille, législation qui est censée protéger les enfants, mais qui très souvent n'y parvient pas.

Jusqu'où faut-il aller?

**Mme Bell:** Idéalement, si les parents recevaient l'aide et l'éducation nécessaires, et tout ce dont ils ont besoin, les enfants ne souffriraient pas.

**Le sénateur Robertson:** La réalité est cependant tout autre.

**Mme Bell:** En effet.



[Text]

The vehicles that are in place right now that will remove the child from the home if the child is at risk do what they can do. I do not think that that is the answer.

I think I must have a one-track mind because I do feel strongly that if the parents are educated, intervention can take place if the child is at risk. You cannot just take a child out of the home and say that the problem is fixed, because that is not the case. Statistics show that children, despite being abused badly, love their parents.

**Senator Robertson:** That goes back to the chairman's questions.

Surely, with all the knowledge we have of abused children, do you not think that it is time there is responsibility on would-be parents to learn something about being a parent before they do become parents? Do you think that they can just go ahead and get pregnant, deliver a child and not worry about parenting skills?

With all of the knowledge we have on people who are not good parents, do you not think that is the case?

You say, "Don't propose that", but how will we get some of these people to listen, because some people who abuse their children do not realize they are abusing their children. They do not understand that because that is how they were brought up. They do not understand that that is not the way to be a parent. Somewhere along the way we have to insert some education in the process to get things turned around.

**Ms. Bell:** Perhaps we could start with basic education at the elementary school level and somehow put that into place for people who, 20 or 25 years down the road, will be parents.

In the meantime, I think there is a lack of psychological help. Let me rephrase that. There is a lack of adequate psychological help for people who find themselves in these positions.

**Senator Robertson:** How about practical help? I am not talking about money.

**Ms. Bell:** I know, but when you are dealing with practical help, and wanting to give practical help, without attempting to reach the root of the problem—and by psychological help I mean getting down to the root of why that person would abuse a small child—it does not just involve economics.

**The Chairman:** You are getting into deep water.

**Ms. Bell:** I feel the same way.

**The Chairman:** That is very important, but before we get into that I would like to thank you, since we are running out of time, for your appearance. We appreciate the work that you are doing in Alberta.

**Ms. Bell:** I am pleased to be here.

**The Chairman:** We will keep in touch with you as our work develops and we would appreciate any further comments you may have.

**Ms. Bell:** I did bring some written material that I will leave with you.

[Traduction]

Ceux qui, à l'heure actuelle, retirent l'enfant d'un foyer s'il y est menacé font ce qu'ils peuvent, mais à mon avis, ce n'est pas là la solution.

Je dois avoir une idée fixe, car je crois fermement qu'une fois que les parents sont éduqués, seul le risque que court l'enfant justifierait une intervention. On ne peut pas simplement retirer un enfant de son foyer et dire que le problème est réglé, car ce n'est pas le cas. Les statistiques révèlent d'ailleurs que les enfants aiment leurs parents, même s'ils sont sérieusement maltraités.

**Le sénateur Robertson:** Voilà qui nous ramène aux questions du président.

Avec tout ce que nous savons des enfants maltraités, ne croyez-vous pas qu'il est grand temps que ceux qui envisagent de fonder une famille se renseignent sur le rôle de parent avant d'avoir des enfants? Croyez-vous qu'ils puissent simplement mettre des enfants au monde sans s'interroger sur leurs aptitudes à devenir parents?

Ne pensez-vous pas que c'est malheureusement le cas de bon nombre, compte tenu de ce que nous savons des personnes qui sont de mauvais parents?

Vous nous recommandez de ne pas faire de proposition en ce sens, mais comment allons-nous sensibiliser ces personnes, sachant que certains parents qui maltraitent leurs enfants ne sont pas conscients de le faire. Ils ne comprennent pas parce que c'est de cette façon qu'ils ont été élevés. Ils ne savent pas qu'ils sont de mauvais parents. Pour rétablir les choses, il faudrait les sensibiliser à la question.

**Mme Bell:** Il faudrait peut-être sensibiliser dès l'élémentaire ceux qui seront parents dans 20 ou 25 ans.

Je crois par ailleurs que l'aide psychologique laisse à désirer. Je devrais plutôt dire que ceux qui se trouvent dans cette situation ne peuvent compter sur une aide psychologique adéquate.

**Le sénateur Robertson:** Qu'en est-il des mesures d'aide concrètes? Je ne parle pas d'argent, en l'occurrence.

**Mme Bell:** Je sais, mais quand on veut fournir une aide concrète, il n'est pas uniquement question de considérations économiques. Il faut aller à la racine du problème, et quand je parle d'aide psychologique, je veux dire qu'il faut découvrir pourquoi cette personne maltraite un petit enfant.

**La présidente:** C'est tout un programme.

**Mme Bell:** Exactement.

**La présidente:** C'est un aspect très important. Nous allons toutefois en rester là car le temps file. J'aimerais vous remercier de votre témoignage. Nous vous sommes reconnaissants du travail que vous faites en Alberta.

**Mme Bell:** Il m'a fait plaisir de venir vous rencontrer.

**La présidente:** Nous vous tiendrons au courant de nos travaux. Si vous avez d'autres observations, n'hésitez pas à nous en faire part.

**Mme Bell:** J'ai apporté certains documents que je vais vous laisser.

[Text]

**The Chairman:** You can leave that with the Clerk of the Committee. We are now adjourned until nine o'clock tomorrow morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

**La présidente:** Vous pouvez les remettre au greffier du Comité. Nous reprendrons nos travaux demain matin à 9 heures.

La séance est levée.





## APPENDIX "SAST-4"

February 19, 1990

The Honourable Senator Lorna Marsden  
Chair,  
The Standing Senate Committee on Social Affairs,  
Science and Technology  
The Senate, Room 216 East Block  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Senator:

Thank you for the opportunity to make a presentation to your committee respecting Bill C-16, An Act to establish the Canadian Space Agency. I hope that my participation was of assistance to the committee in its deliberations.

I have been advised by Dr. Larkin Kerwin that there were three further questions for which you wished a response. I am pleased to provide them.

*Question 1:*

Why is the Agency to be a government department and not a Crown Corporation?

*Answer:*

The Canadian Space Agency will be, essentially, a research and development Agency. While it will also have a mandate to promote commercialization and the transfer and diffusion of technology; it will not operate in a commercial milieu. It will not deal in commodities or products and services. Therefore, it would not be appropriate for the Agency to be a Crown Corporation, as that term is currently used.

However, to approach the question from the other point of view: why is the Agency to be a department of government? This government is committed to improving the scientific and technological base in Canada. A central aspect of maintaining and improving the competitiveness of Canadian industry is the promotion of research and development, particularly in high technology fields. "Space" is one of those fields. By establishing the Canadian Space Agency as a department of the government, we have ensured that the Agency can be directed by the government to play its part in the advancement of research and development in Canada.

There is a subsidiary question: why, if the Agency is an ordinary department of government, is it called the "Canadian Space Agency"? Both in Canada and internationally, it is important that there be a clearly recognizable focal point for our space activities. The name Canadian Space Agency was chosen to provide that clarity. In Canada, the term is already being used in practice. To our international partners, the expression gives a clear message of where in Canada our space expertise resides. The choice of name was done to enhance the image of the Agency in Canada and abroad; it does not change the essential decision that the Agency is a department of government.

## APPENDICE «SAST-4»

19 Février 1990

L'honorable Sénateur Lorna Marsden  
Présidente  
Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales,  
des sciences et de la technologie  
Le Sénat  
Pièce 216, Édifice de l'est  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Chère Sénateure,

Je vous remercie de m'avoir permis de faire un exposé devant votre comité au sujet du projet de loi C-16, *Loi portant création de l'Agence spatiale canadienne*. J'espère que ma participation a été utile aux délibérations du comité.

Le Dr. Larkin Kerwin m'a fait savoir que vous souhaitiez avoir des éclaircissements concernant trois autres questions. Veuillez trouver ci-après la réponse à ces questions:

*Question 1:*

Pourquoi l'Agence va-t-elle être un ministère du gouvernement et non une société d'État?

*Réponse:*

L'Agence spatiale canadienne sera essentiellement un organisme de recherche et de développement. Bien que son mandat vise aussi la promotion de la commercialisation, du transfert et de la diffusion de la technologie, elle ne fonctionnera pas dans un environnement commercial. Elle ne sera impliquée dans aucune transaction de biens ou de produits, ni dans aucune prestation de service. Il ne serait donc pas approprié qu'elle soit une société d'État, au sens qu'on donne aujourd'hui à une telle entité.

Posons la question d'un autre point de vue: Pourquoi l'Agence doit-elle être un ministère du gouvernement? Le gouvernement s'est engagé à améliorer l'assise scientifique et technologique du Canada. L'un des éléments essentiels au maintien et à l'amélioration de la compétitivité de l'industrie canadienne est la promotion de la recherche et du développement, surtout dans les domaines de la technologie d'avant-garde. Et l'espace en est un. En créant l'Agence spatiale canadienne en tant que ministère du gouvernement, le gouvernement s'est assuré de lui donner les directives lui permettant d'assumer son rôle de promoteur de la recherche et du développement au Canada.

Un autre question secondaire se pose alors: pourquoi, si l'Agence est un simple organisme du gouvernement, porte-t-elle le nom d'«Agence spatiale canadienne»? Tant pour le Canada que pour le reste du monde, il est important que nos activités spatiales soient regroupées au sein d'une agence centrale clairement identifiée. C'est la raison pour laquelle le nom d'Agence spatiale canadienne a été choisi. Au Canada, ce nom est déjà largement utilisé. Pour nos partenaires internationaux, il indique clairement l'endroit où se retrouvent nos compétences spatiales. Il a été choisi pour rehausser la réputation de l'Agence tant au Canada qu'à l'étranger; il ne change en rien



*Question 2:*

In the area of science and technology in Canada, including space, there are a large number of people and bodies providing advice to the government. For example, there is the Deputy Minister of ISTC, the Chief Science Adviser, the President of the Canadian Space Agency, NABST, the Science Council, and now, the Space Advisory Board. Why is it desirable to have such a large number of competing sources of advice to Ministers?

*Answer:*

As Dr. Kerwin responded at your Committee hearing, the large number of sources of advice should be viewed positively. The situation reflects the diversity and richness of advice to be found within the science and technology community in Canada. I see the situation as a comprehensive network of advisory bodies, with each playing its role (*e.g. the Space Advisory Board's advice relates to the Space Program*). I do not regard them as competing sources of assistance.

In addition, especially with regard to those advisory bodies created by government, the diversity of groups reflects the level of commitment and the amount of activity that this government has devoted to the furtherance of science and technology in Canada; an issue so fundamental to the future of this country.

*Question 3:*

Why is the mandate of the Advisory Board and its schedule of meetings left to the discretion of the Minister?

*Answer:*

Dr. Kerwin's response to this question is correct. The reason for this policy is based on the related decision that the Agency will be a department of government.

A department of government is responsible to the Minister and subject to the direction of the Minister. The Minister, in turn, is responsible to the government and to Parliament for the work of that department. Parliament has put in place the necessary systems and agencies to monitor, review and supervise the activities of Ministers and departments. Examples of these are (i) the office of the Auditor General, (ii) the annual "Estimates" process and, (iii) the Standing Committees of the House of Commons and the Senate. It would be totally inappropriate and an affront to Parliament to create a department of government and then assign the task of monitoring its work to an outside board appointed by the Governor in Council.

For the Space Advisory Board and the Minister to work together effectively, there must be a real commitment on both sides to make the process work. By leaving the agenda and schedule to the Minister, there is a much improved chance that the Minister will be able to establish a productive working relationship with the Board. This arrangement ensures that

la décision de faire de cette dernière un organisme gouvernemental.

*Question 2:*

Dans le domaine des sciences et de la technologie au Canada, y compris le domaine de l'espace, il existe un grand nombre de personnes et d'organismes qui conseillent le gouvernement. C'est le cas notamment du sous-ministre d'ISTC, du premier conseiller scientifique, du président de l'Agence spatiale canadienne, du CCNST, du Conseil des sciences et, maintenant, du Conseil consultatif de l'espace. Pourquoi est-il souhaitable que les ministres aient recours à tant de conseillers différents?

*Réponse:*

Comme l'a répondu le Dr Kerwin lors de l'audience de votre comité, le grand nombre de conseillers doit être considéré comme un facteur positif. En effet, il reflète la diversité et la richesse des opinions que l'on peut retrouver au sein de la communauté scientifique et technologique du Canada. Il s'agit, à mon avis, d'un réseau complet d'organismes consultatifs qui jouent chacun un rôle précis (*par exemple, celui du Conseil consultatif de l'espace porte sur le Programme spatial*). Je ne les considère aucunement comme des sources d'intervention concurrentes.

En plus, surtout en ce qui concerne les organismes consultatifs créés par le gouvernement, la diversité des groupes représente le degré de détermination et d'activité que le gouvernement a consacré à l'avancement des sciences et de la technologie au Canada; il s'agit d'une question cruciale pour l'avenir de notre pays.

*Question 3:*

Pourquoi le mandat du Conseil consultatif et son calendrier de réunions sont-ils laissés à la discrétion du ministre?

*Réponse:*

La réponse du Dr Kerwin à cette question est exacte. Cette politique est justifiée par la décision que l'Agence est un ministère.

Un ministère du gouvernement est responsable devant le ministre et est placé sous la responsabilité de celui-ci. Le ministre doit à son tour répondre des travaux de ce ministère devant le gouvernement et le Parlement. Le Parlement a mis en place les systèmes et organismes nécessaires pour surveiller, examiner et superviser les activités des ministres et des ministères. En voici quelques exemples: (i) le bureau du Vérificateur général, (ii) le processus annuel du Budget des dépenses et (iii) les comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat. Il serait totalement inopportun—et un affront au Parlement—de créer un organisme du gouvernement, puis de faire surveiller ses travaux par un conseil externe nommé par le gouverneur général.

Afin que le Conseil consultatif de l'espace et le ministre puissent travailler efficacement, les deux parties doivent prendre l'engagement ferme de mener à bien la tâche qui les attend. En laissant à la discrétion du ministre le mandat et le calendrier des réunions du Conseil, le ministre pourra plus facilement établir des relations de travail productives avec ce

when the Board meets it will be for a real purpose; the members will know that the Minister is desirous of having their advice.

Again, Madame Chair, I thank you for seeking my views on this important piece of legislation. I trust I have been able to clarify some of the questions raised by your committee.

Yours sincerely,

William C. Winegard

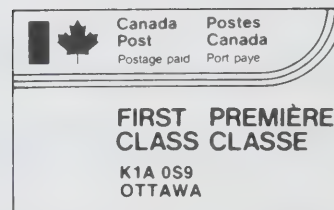
dernier. Cet arrangement garantit que le Conseil ne se réunira que dans un but précis et ses membres sauront que le ministre tient à les consulter.

Permettez-moi, Madame la présidente, de vous remercier d'avoir bien voulu me demander mon opinion sur ce projet de loi important. J'espère avoir éclairci certaines préoccupations exprimées par votre comité.

Veuillez agréer, Madame la Sénateure, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

William C. Winegard





*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canada Mortgage and Housing Corporation:*

Mr. Robert Lajoie, Director, Corporate Relations Office.

*From Carleton University:*

Professor Alan Moscovitch, School of Social Work.

*From the Assembly of First Nations:*

Mr. Ovide William Mercredi, Regional Chief, Manitoba;  
Ms. Karen Issacs, Policy Analyst.

*From the Moncton Headstart Program:*

Ms. Claudette Bradshaw, Executive Director.

*From the Alberta Status of Women Action Committee:*

Ms. Noreen Bell, Project Co-ordinator, Women Against  
Poverty Campaign.

*De la Société canadienne d'hypothèques et de logement:*

M. Robert Lajoie, directeur, Bureau des relations de la  
Société.

*De l'Université Carleton:*

M. Alan Moscovitch, professeur, École de travail social.

*De l'Assemblée des premières Nations:*

M. Ovide William Mercredi, chef régional (Manitoba);  
M<sup>me</sup> Karen Issacs, analyste politique.

*Du «Moncton Headstart Program»:*

M<sup>me</sup> Claudette Bradshaw, directeur exécutif.

*Du «Alberta Status of Women Action Committee:*

M<sup>me</sup> Noreen Bell, coordonnateur de projet, Campagne des  
femmes contre la pauvreté.



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Social Affairs, Science and Technology

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Chair:*  
The Honourable LORNA MARSDEN

---

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MARSDEN

---

Wednesday, March 7, 1990

Le mercredi 7 mars 1990

**Issue No. 17**

**Fascicule n° 17**

**Fourth Proceedings on:**

**Quatrième fascicule concernant:**

The relationship between childhood poverty  
and certain significant and costly social  
problems that manifest themselves in adult  
life and on measures that might better  
alleviate such problems

---

Le lien qui existe entre la pauvreté de  
l'enfance et certains problèmes sociaux aigus  
et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte  
et les mesures susceptibles d'atténuer  
ces problèmes

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Senator Lorna Marsden, *Chair*

The Honourable Senator Brenda Robertson, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

Austin	*MacEachen (or Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (or Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Présidente:* L'honorable sénateur Lorna Marsden

*Vice-présidente:* L'honorable sénateur Brenda Robertson

Les honorables sénateurs:

Austin	*MacEachen (ou Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 21, 1989:

“Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Turner:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine and report upon the relationship between childhood poverty and certain significant and costly social problems that manifest themselves in adult life and on measures that might better alleviate such problems; and

That the Committee present its report no later than December 31, 1989.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, December 20, 1989:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceeded to the consideration of the Tenth Report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology (extension of date of final report re study on child poverty), presented in the Senate on 19th December, 1989.

After debate,

The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Watt, that the Report be adopted.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ATTEST:**

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 décembre 1989.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du dixième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (date du rapport final sur l'étude sur la pauvreté de l'enfance reportée), présenté au Sénat le 19 décembre 1989.

Après débat,

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt, que le rapport soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

**ATTESTÉ:**



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 7, 1990  
(30)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met 9:06 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Marsden and Robertson. (2)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Beaudoin. (1)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee. Ms. Joan Vance and Ms. Sandra Harder, Research Officers, Political and Social Affairs Division, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Canadian Council on Children and Youth:*

Dr. Robin Walker, President;  
Ms. Marion Dewar, Executive Director;  
Ms. Michelle Clarke, Research Officer.

*From the Ministry of Community and Social Services (Ontario):*

Dr. Carol Russell, Project Design Coordinator, Primary Prevention/Early Intervention Initiatives Children's Services Branch.

*From the Canadian Council on Social Development:*

Mr. Terrence Hunsley, Executive Director;  
Ms. Melanie Hess, Researcher;  
Mr. Jean Bernard Robichaud, Senior Policy Associate.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 21, 1989 respecting Child Poverty and Adult Social Problems.

Dr. Robin Walker and Ms. Marion Dewar made a statement and, with Ms. Michelle Clarke, answered questions.

At 10:09 a.m., the sitting was suspended.

At 10:14 a.m., the sitting resumed.

Dr. Carol Russell made a statement and answered questions.

At 10:51 a.m., the sitting was suspended.

At 11:01 a.m., the sitting resumed.

Mr. Terrence Hunsley, Ms. Melanie Hess and Mr. Jean Bernard Robichaud made a statement and answered questions.

At 11:56 a.m., the Committee adjourned until 1:30 p.m. this afternoon.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 7 MARS 1990  
(30)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 9 h 06, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Marsden et Robertson. (2)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Beaudoin. (1)

*Présents:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche pour le Comité; M<sup>me</sup> Joan Vance et M<sup>me</sup> Sandra Harder, recherchistes, Division des affaires politiques et sociales, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

## Témoins:

*Du Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse:*

M. Robin Walker, président;  
M<sup>me</sup> Marion Dewar, directeur exécutif;  
M<sup>me</sup> Michelle Clarke, agent de recherche.

*Du ministère des Services sociaux et communautaires (Ontario):*

M<sup>me</sup> Carol Russell, coordonnateur, Conception de projets, Prévention primaire/Mesures d'intervention précoce, Direction des services à l'enfance.

*Du Conseil canadien de développement social:*

M. Terrence Hunsley, directeur exécutif;  
M<sup>me</sup> Melanie Hess, recherchiste;  
M. Jean Bernard Robichaud, principal associé en matière d'orientation.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'examen de la pauvreté de l'enfance et de certains problèmes sociaux qui se manifestent à l'âge adulte.

M. Robin Walker et M<sup>me</sup> Marion Dewar font un exposé et, avec M<sup>me</sup> Michelle Clarke, répondent aux questions.

À 10 h 09, la séance est suspendue.

À 10 h 14, la séance reprend.

M<sup>me</sup> Carol Russell fait un exposé et répond aux questions.

À 10 h 51, la séance est suspendue.

À 11 h 01, la séance reprend.

M. Terrence Hunsley, M<sup>me</sup> Melanie Hess et M. Jean Bernard Robichaud font un exposé et répondent aux questions.

À 11 h 56, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 13 h 30.

## AFTERNOON SITTING

(31)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 1:32 p.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Marsden and Robertson. (2)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Beaudoin. (1)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee. Ms. Joan Vance and Ms. Sandra Harder, Research Officers, Political and Social Affairs Division, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Canadian Institute of Child Health:*

Mr. Dan Drown, President and Chief Executive Officer;  
Dr. Denise Avard, Vice-President, Research and Information Services.

*From the University of Ottawa:*

Professor Irving Waller, Department of Criminology.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 21, 1989 respecting Child Poverty and Adult Social Problems.

Mr. Dan Drown and Dr. Denise Avard made a statement and answered questions.

At 2:33 p.m., the sitting was suspended.

At 2:41 p.m., the sitting resumed.

Professor Irving Waller made a statement and answered questions.

At 3:31 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(31)

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 13 h 32, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Marsden et Robertson. (2)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Beaudoin. (1)

*Présents:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche pour le Comité; M<sup>me</sup> Joan Vance et M<sup>me</sup> Sandra Harder, recherchistes, Division des affaires politiques et sociales, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Témoins:*

*De l'Institut canadien de la santé infantile:*

M. Dan Drown, président-directeur général;  
M<sup>me</sup> Denise Avard, vice-présidente, Services de recherche et d'information.

*De l'Université d'Ottawa:*

M. Irving Waller, Département de criminologie.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'examen de la pauvreté de l'enfance et de certains problèmes sociaux qui se manifestent à l'âge adulte.

M. Dan Drown et M<sup>me</sup> Denise Avard font une déclaration et répondent aux questions.

À 14 h 33, la séance est suspendue.

À 14 h 41, la séance reprend.

M. Irving Waller fait une déclaration et répond aux questions.

À 15 h 31, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Jean Michel Roy

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 7, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 9 a.m. to continue its study on Child Poverty and Adult Social Problems.

**Senator Lorna Marsden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we will continue with our study on child poverty and adult social problems. We are happy to have as witnesses this morning representatives from the Canadian Council on Children and Youth. With us this morning is the president, Dr. Robin Walker, who, in addition to being president of the CCCY, is head of neonatology and Director of the Pediatrics Post Graduate Program and Assistant Professor of Obstetrics and Gynaecology in the Department of Medicine at Queen's University. Dr. Walker has had a continuing interest in the needs of children and the problems of low birth weight as that relates to poverty.

With Dr. Walker is Ms. Marion Dewar, Executive Director, Canadian Council on Children and Youth, better known to many of us as a former Member of Parliament and former mayor of the city of Ottawa. Also accompanying Dr. Walker is Ms. Michelle Clarke, Research Officer, Canadian Council on Children and Youth.

We are grateful for your appearance this morning. As you no doubt realize, this is the second phase of a two-part study of this committee. In the first part, the report of which you have, we examined the data that shows the relationship between child poverty and adult social problems. We are now at the stage where we want to discuss remedies.

I understand you will make a presentation and then we will open the floor to questions.

**Dr. Robin Walker, President, Canadian Council on Children and Youth:** Thank you, Madam Chairman. The interim report which this Senate committee has produced is, I think, a masterful demonstration of how significant this problem is that we are talking about today.

We always think of Canada as being a prosperous country. We think of ourselves as being in the top four or five countries in the world as far as living standards are concerned. On the average, that is true, and we always say, quite rightly I think, just how lucky we are to live in this country.

The report demonstrates in stark terms, through the figures you have put together, that whilst most of us may be grateful to live in this country, there is a rather shocking proportion of our younger citizens who have little to be thankful for. When we see, in your own table 3 on page 6 of the report, that according to Statistics Canada at least 16.8 per cent of our children live in families that are below the poverty line—and by their own admission that may be an underestimate—and that in lone-parent families, predominately, of course, families with a lone female parent, 51.2 per cent of those children live

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 7 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 heures pour reprendre l'étude sur la pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte.

**Le sénateur Lorna Marsden (présidente)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous reprenons aujourd'hui notre étude sur la pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte. Nous sommes heureux d'accueillir ce matin les représentants du Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse, le CCEJ. Nous recevons tout d'abord le docteur Robin Walker. En plus d'être président du CCEJ, le docteur Walker dirige le département de néonatalogie et le programme d'études supérieures en pédiatrie et il est professeur adjoint en obstétrique et en gynécologie au département de médecine de l'université Queen's. Le docteur Walker s'est toujours intéressé aux besoins des enfants et aux problèmes occasionnés par un faible poids à la naissance qui sont liés à la pauvreté.

Le docteur Walker est accompagné de M<sup>me</sup> Marion Dewar, directeur exécutif du Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse et qu'un grand nombre d'entre nous connaissent parce qu'elle a été députée fédérale et mairesse d'Ottawa. Nous accueillons également M<sup>me</sup> Michelle Clarke, agent de recherche au CCEJ.

Nous vous remercions d'avoir accepté notre invitation. Comme vous le savez sans doute, nous en sommes maintenant à la deuxième étape de notre étude en deux volets. Dans le cadre de la première étape, dont le rapport nous a été remis, nous avons examiné les données sur l'existence d'un lien entre la pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte. Nous tentons maintenant de trouver des solutions.

J'ai cru comprendre que vous ferez tout d'abord un exposé; nous vous poserons ensuite des questions.

**M. Robin Walker, président, Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse:** Merci, madame la présidente. Le rapport provisoire préparé par le Comité sénatorial démontre clairement, à mon avis, à quel point le problème dont nous discutons aujourd'hui est important.

Nous nous imaginons toujours le Canada comme un pays prospère. Nous croyons faire partie des quatre ou cinq nations dont le niveau de vie est le plus élevé. C'est généralement vrai et nous avons raison de nous estimer chanceux de vivre dans ce pays.

Le rapport démontre clairement, par le biais des statistiques que vous avez recueillies, que même si la plupart d'entre nous sommes heureux de vivre dans ce pays, une proportion plutôt alarmante des jeunes Canadiens ne sont pas aussi chanceux. Pour constater à quel point ce problème est grave, il suffit de voir, au tableau 3 de la page 6 du rapport, que, selon Statistique Canada, au moins 16,8 p. 100 des enfants canadiens viennent de familles vivant sous le seuil de pauvreté—pourcentage qui pourrait d'ailleurs être, de son propre aveu, une sous-estimation—et que 51,2 p. 100 des enfants de familles monoparentales

## [Text]

in families below the poverty line, that, I think, brings out just how serious a problem this is.

It is not just a serious problem for those children, however, because your report also documents clearly the enormous social and indeed financial costs in the long term of allowing such a high proportion of our youngest citizens to live in those circumstances. We pay in social terms through increased rates of child abuse, increased rates of crime, increased rates of dropouts from schools, and we pay in financial terms for all the costs of dealing with those problems and the costs of administering programs to deal with those problems.

So this is a problem not only for that almost one-fifth of Canadian children living in these families and for their parents, but for all of us.

The Canadian Council on Children and Youth is delighted to see this Senate committee turning its attention toward solutions. We appreciate fully that it is not easy to find a solution that will deal with one million poor children; nevertheless we do have some suggestions, and I will come to those shortly.

Before I get to some suggestions as to how we can help poor children, however, I also want to stress that in making some proposal for things we can do to alleviate the effects of poverty the council is certainly not saying, "let's leave one million children in poverty and provide some bandaid solutions". The ultimate solution to this problem has to be to reduce the rate of poverty in Canadian children to somewhere at least acceptably close to the norm in other industrialized countries, because the figures themselves are bad enough. When we compare ourselves with some of our peers in the western world, we are in shocking circumstances. We cannot be accepting of this number of poor children.

That we can do something is surely shown by Canada's success in another area, namely, our relative success, compared with many of our peers in the industrialized world, at reducing the proportion of our senior citizens who live in poverty. If we can do that for our senior citizens—and I recognize that 11 or 12 per cent of our seniors still live below the poverty line, but that is a significant reduction in past figures—then the council believes that with appropriate government policies we can also do that for our young families and our youngest citizens.

Having said that, let me turn to some of the things that we believe Canada should be looking at in terms of ways of helping our poorest families. I am going to concentrate—and I will try to make this as brief as I can, because we do have a written brief which is available to the members of the committee—chiefly on health care issues, and then I will turn the floor over to Ms. Dewar who can speak a little about some of the other social areas in which she has more experience than I.

In terms of health care, my field of specialization is the newborn infant. I have worked in this field for a number of years, first of all, in Moncton, New Brunswick, a province with more than its fair share of children living in these circumstances, and then more recently out of Queen's University, Kingston,

## [Traduction]

rentales, surtout celles dirigées par une femme, vivent sous le seuil de pauvreté.

Ce problème de taille n'affecte toutefois pas uniquement les enfants. Votre rapport établit aussi que la pauvreté dans laquelle on laisse vivre un tel pourcentage de nos jeunes citoyens entraîne des coûts énormes à long terme, tant sur le plan social que financier. Au niveau social, cette pauvreté entraîne une augmentation des cas d'enfants maltraités, du taux de criminalité et du nombre de décrocheurs alors que, au niveau financier, elle nous oblige à assumer tous les frais inhérents à ces problèmes et à la gestion des programmes mis en place pour résoudre ceux-ci.

La question qui nous préoccupe ne concerne pas uniquement les quelque 20 p. 100 d'enfants canadiens qui vivent dans la pauvreté et leurs parents; elle nous concerne tous.

Le Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse est très heureux de constater que le Comité sénatorial tente maintenant de trouver des solutions. Nous nous rendons tout à fait compte qu'il n'est pas facile de trouver une solution qui permettra de combler les besoins d'un million d'enfants pauvres. Nous avons toutefois quelques suggestions que je formulerai sous peu.

J'aimerais auparavant souligner qu'en proposant certaines solutions destinées à atténuer les effets de la pauvreté, le Conseil ne veut surtout pas qu'on laisse un million d'enfants dans la pauvreté pour prendre des mesures de fortune. Nous croyons en effet qu'il faut absolument réduire le taux de pauvreté chez les enfants canadiens jusqu'à ce qu'il atteigne un niveau qui se rapproche de celui des autres pays industrialisés, parce que, de ce côté-là, les statistiques sont plutôt déprimantes. Il suffit de nous comparer à d'autres pays occidentaux pour constater à quel point notre situation est alarmante. Comment peut-on accepter qu'il y ait autant d'enfants pauvres au Canada?

Le succès relatif, en comparaison avec un grand nombre des autres pays industrialisés, que nous avons remporté dans un autre domaine—la réduction du pourcentage de personnes âgées qui vivent dans la pauvreté—démontre qu'il nous est possible d'atténuer ce problème. Si nous y sommes parvenus pour les personnes âgées—et je reconnais que 11 ou 12 p. 100 d'entre elles vivent encore sous le seuil de pauvreté malgré une importante réduction—nous pouvons faire de même pour nos jeunes familles et nos plus jeunes citoyens, si le gouvernement adopte les politiques appropriées.

Ceci étant dit, passons maintenant aux solutions qui nous permettraient, en tant que Canadiens, d'aider les familles les plus pauvres. Comme un mémoire détaillé a été mis à la disposition des membres du Comité, je me limiterai aux points qui concernent les soins de santé, puis je donnerai la parole à M<sup>me</sup> Dewar. Celle-ci abordera quelques autres problèmes sociaux qu'elle connaît mieux que moi.

Je suis spécialiste des nouveaux-nés. Je travaille dans ce domaine depuis de nombreuses années. J'ai débuté ma carrière à Moncton, au Nouveau-Brunswick, une province qui a plus que sa part d'enfants vivant dans la pauvreté, et je travaille depuis quelque temps à l'université Queen's de Kingston, en



## [Text]

Ontario. One of the ironies of looking at this situation is that the figures we look at relate to poor children, and we tend to look at the social and health care and other costs of poor children; but there is, unfortunately, a kind of cycle here. Poor children, more often than not, become poor adults if only because of the educational effects of living in poverty. Only a relatively small proportion of those children are able to reach the educational level where they will not be condemned to a similar adult life of poverty.

Poor children become poor adolescents; poor adolescents, disproportionately, contribute to unwanted pregnancies in young and usually single parents, and here is where the irony occurs, because it is that same population, which is at greatly increased risk of having babies who, themselves, suffer from the effects of inadequate prenatal care and poverty and deprivation during the prenatal period. These infants we call low-weight infants because most of them are small. Some of them are low-birth weight infants because of a variety of reasons, such as being premature or because they did not grow well during the prenatal period.

What we know—and there is an overwhelming body of evidence to support this contention—is that both premature and slow growth *in utero* are associated with social circumstances.

What we also know, however, again from a large number of studies, is that if you find a way of delivering optimal care to these high-risk populations during the prenatal period, you can significantly reduce the incidence of low-birth weight. So low-birth weight is, to a certain extent, preventable. This means two things: It means that you have to have a high quality of prenatal care geared towards high risk mothers. I think it is true to say that in most of Canada that is available. But you also have to have a means of getting those mothers into the system, and there is the problem.

Before the House of Commons Committee on health and welfare issues I made the tentative suggestion that perhaps we should be paying mothers to get them into the system. I have to say right away that there is no good scientific proof that this works, but other countries have tried this and they believe that it may have some effect. My suggestion was to pay family allowance from the diagnosis of pregnancy and get those mothers into the system. I am not saying that I know that will work; I am suggesting it as one possible area which can be looked at, because if you can get the mothers into the system, if they have to go to a doctor to have their diagnosis established before they can get a family allowance cheque, that may be an incentive. Once they are in the system there is a greater likelihood of keeping them there.

However you do it, one of the solutions has to be prenatal programs. We have to recognize that one of our failings, in spite of our superb health care system, is in getting the high-risk mother into the system where we can deliver high-quality prenatal care.

## [Traduction]

Ontario. Ce qu'il y a d'ironique dans cette situation, c'est que les statistiques dont nous disposons concernent les enfants pauvres et que nous avons tendance à parler des coûts que la pauvreté chez les enfants entraîne sur les plans social, médical ou autres. Malheureusement, nous nous trouvons face à un cercle vicieux. Les enfants pauvres deviennent plus souvent qu'autrement des adultes pauvres, quelquefois seulement en raison des répercussions que la pauvreté a sur leur éducation. En effet, un pourcentage relativement très faible de ces enfants seront capables d'atteindre un niveau d'instruction qui leur permettra de sortir de la pauvreté.

Les enfants pauvres deviennent des adolescents pauvres. Un pourcentage disproportionné des jeunes mères, généralement célibataires, qui ont une grossesse non désirée sont des adolescentes pauvres. Et le cercle vicieux se poursuit: cette population, où le risque de grossesse est beaucoup plus élevé, souffre davantage de soins prénatals inadéquats, de la pauvreté et d'une carence alimentaire durant une grossesse. Ces jeunes filles donnent alors naissance à ce que nous appelons des enfants de faibles poids parce que la plupart d'entre eux sont petits. Quelques nourrissons ont un faible poids à la naissance parce qu'ils sont prématurés ou parce qu'ils n'ont pas eu une croissance normale durant la grossesse.

Ce que nous savons—et il existe un nombre incroyable d'éléments à l'appui de cette affirmation—c'est que les accouchements avant terme et une croissance intra-utérine lente sont reliés à la situation sociale de la mère.

Un grand nombre d'études nous ont également démontré qu'en fournissant des soins adéquats à ces populations à risques élevés durant une grossesse, on pourrait réduire de façon considérable le nombre de bébé dont le poids est faible à la naissance. On peut donc atténuer ce problème dans une certaine mesure. Pour ce faire, il faut, en premier lieu, offrir des soins prénatals de qualité aux femmes enceintes qui présentent des risques élevés, ce qui est possible dans la plupart des régions du Canada, et, en deuxième lieu, réussir à intégrer ces femmes dans le système, ce qui n'est pas une sinécure.

Lorsque j'ai comparu devant le Comité permanent de la santé et du bien-être social de la Chambre des communes, j'ai suggéré de verser de l'argent aux mères pour qu'elles intègrent le système. Je dois reconnaître immédiatement que, scientifiquement parlant, rien ne prouve le bien-fondé de cette mesure. D'autres pays l'ont toutefois appliquée et semblent croire qu'elle donne de bons résultats. Ma suggestion était la suivante: verser des allocations familiales dès le moment où la grossesse est confirmée et intégrer ces mères dans le système. Je répète que je ne suis pas certain que cette solution fonctionnerait; je dis seulement que cette avenue vaut la peine d'être envisagée. Cette solution inciterait les femmes enceintes à voir un médecin pour faire confirmer leur grossesse car celles pourraient alors obtenir un premier chèque d'allocation familiale. Il serait alors beaucoup plus facile de les suivre.

Quelle que soit la façon de l'appliquer, la solution adoptée doit avoir trait aux programmes prénatals. Nous devons reconnaître que notre magnifique système de soins de santé comporte certaines lacunes dont celle d'amener les femmes enceintes

## [Text]

There are a number of other ways of dealing with prenatal programming. We know through work from the Montreal Diet Dispensary that nutrition is important and valuable. We know from work done in Nova Scotia that life style modification, particularly eliminating smoking, is helpful; we know from work in the United States that the elimination of drug abuse, including alcohol abuse, is helpful; we know from work done by Papiernik in France that identifying risk factors for premature and low-birth weight, and then trying to ameliorate them quite deliberately, in that case through the use of nurse midwives, is helpful. So there are many ways of delivering these programs; but first you have to have the mothers in the system.

That is the first area I thought was worth emphasizing. However, with respect to the philosophy that I am advancing both to reduce long-term social costs and long-term financial costs, it is worth spending some energy, effort, people time and money investing in children, even from the prenatal period. This is not money that is lost or wasted, which is an important statement to make at a time when deficit reduction is seen as an important goal of government.

Deficit reduction in our own lives is certainly important. Running a balanced budget and not getting too far into debt is certainly important. I know my bank manager would echo that sentiment and would wonder why I am saying that. However, we also recognize that we have to invest money. Most of us probably put money into an RRSP so that we will have money for our retirement, but we would love to have money to use right now. I would love to have a car that did not have 120,000 kilometres on it, but I know that that money is going to be paid back handsomely if I put it into an RRSP.

So we must think of our children. We must not view money placed into prenatal programs and early childhood programs as money that has been wasted. It is money we have invested. This brief—and I should credit Michelle Clarke, our researcher, with having done almost all of the research and work in putting this brief together—demonstrates that money put into early childhood is repaid handsomely. As a rough rule of thumb, a dollar put into prenatal or early childhood programs will be repaid subsequently in the saving of somewhere between \$3 and \$5 down the road. I am speaking in real money terms. This takes the effects of inflation into account.

I have spoken of prenatal programs. You will also find reference in the brief to a number of early childhood programs. These are programs that are designed to help ameliorate the effects of poverty on young children. Even if we have children who are poor, even if we accept that we may never be able to eliminate this problem—although we must try to reduce it—putting money into early childhood programs, as demonstrated, for example, by the Perry School project and other

## [Traduction]

tes à risques élevés dans le système afin que nous puissions leur offrir des soins de qualité.

Les programmes prénatals peuvent comporter différents types de mesures. Notre travail avec le Dispensaire diététique de Montréal nous a démontré que l'alimentation joue un rôle capital. Une étude effectuée en Nouvelle-Écosse nous indique qu'il est utile de modifier notre style de vie, tout particulièrement de cesser de fumer, alors qu'une autre effectuée aux États-Unis souligne que les abus de drogues, dont l'alcool, doivent être éliminés. De plus, une étude de Papiernik, en France, indique qu'on résout une partie du problème en déterminant les facteurs qui entraînent une naissance prématurée ou un faible poids à la naissance puis en tentant de corriger les lacunes décelées—dans ce cas par le biais des sages-femmes. Ces programmes peuvent donc être offerts de différentes façons, mais il faut tout d'abord intégrer les femmes enceintes dans le système.

Il fallait à mon avis insister sur ce point. Toutefois, en ce qui concerne la solution que je préconise pour réduire à long terme les coûts tant sociaux que financiers, il vaut la peine d'investir de l'énergie, du temps et de l'argent dans les enfants, même durant la période prénatale. Cet argent n'est pas perdu et il importe de le souligner à une époque où la réduction du déficit est considérée comme une priorité gouvernementale.

J'admets que la réduction du déficit revêt une importance capitale. Il importe certainement d'avoir un budget équilibré et une dette pas trop élevée. Je suis persuadé que le directeur de ma banque partagerait cet avis tout en étant surpris de m'entendre tenir de tels propos. Nous devons toutefois reconnaître qu'il nous faut faire des investissements. La plupart d'entre nous plaçons probablement de l'argent dans un régime enregistré d'épargne-retraite pour nos vieux jours bien que nous préférerions garder cet argent pour l'utiliser tout de suite. J'aimerais bien avoir une automobile dont le compteur n'indique pas 120 000 kilomètres, mais je sais qu'une bonne somme me reviendra si je la place dans un REÉR.

Nous devons donc penser à nos enfants. Il ne faut pas considérer l'argent consacré aux programmes prénatals et aux programmes destinés à la petite enfance comme de l'argent perdu. Ce sont des investissements. Le présent mémoire, dont il faut attribuer tout le mérite à Michelle Clarke, notre attaché de recherche, qui s'est chargée de presque toutes les recherches et de la rédaction, montre que l'argent consacré à la petite enfance rapporte généreusement. En général, chaque dollar investi dans des programmes prénatals ou des programmes destinés à la petite enfance permettra d'économiser, plus tard, de 3 à 5 dollars. Je parle ici d'argent réel et je tiens compte de l'inflation.

J'ai déjà parlé des programmes prénatals. Vous trouverez également, dans le mémoire, de courtes allusions aux programmes destinés à la petite enfance. Il s'agit de programmes qui aident à contrer les effets de la pauvreté sur les jeunes enfants. Même si nous avons des enfants qui vivent dans la pauvreté et si nous reconnaissons que nous ne pourrions peut-être jamais éliminer complètement ce problème, sans cesser quand même de nous efforcer de l'atténuer, l'argent investi dans des pro-



[Text]

similar programs, pays off handsomely in reduced rates of delinquency in adolescents, dropout from school and in crime prevention. Our publication "Safer Tomorrows" clearly documents the benefits in terms of crime prevention of this same early childhood investment approach.

The point I would like to get across to the committee in general terms is that we should invest in our children today because we will save ourselves a bundle down the road. If the committee will allow, I would like to turn the presentation over to Ms. Dewar to say a few more words about some of the other impacts of and solutions to poverty in childhood.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Walker. Ms. Dewar?

**Ms. Marion Dewar, Executive Director, Canadian Council on Children and Youth:** Thank you very much. I too am very pleased to be here, and I think it is very good of you to be holding these hearings because one of the things we must do if we are going to tackle poverty in Canada, particularly poverty with children, is take a look at what our overall value system is. If we look at our public policies, we very rarely take into consideration the implication of that public policy on a child. For years we have talked about the war on poverty, challenging poverty, et cetera. What we really have to do is determine why we have not been able to bring this problem into our value system. I really think it is because we do not include children who are deprived.

One of the things I feel very strongly about—and I think as Canadians we should all feel strongly about—is that a child who is born in a native community has the projection of 10 years less life than a child who is born in a non-native community. Therefore we have to look at what our policies are toward all children but in particular native children.

It is also important that we look at what is happening in our school system. One of our interns at the youth foundation went across Canada studying literacy for youth. He found that a lot of the literacy programs that are being implemented are basically programs for shelter and food, because children cannot learn to read and write until they get shelter and food. Therefore, what we may think is going into teaching them to read and write is really feeding them and giving them shelter.

For us to suggest that we think we have conquered the poverty problem is ludicrous. We must develop a program along the lines of what was provided for the elderly. When I was employed in the public health field in Ottawa, I remember when elderly were sitting in rat-infested rooms without any kind of heat in the middle of winter. As a society we tackled that problem and were able to do something about it. As a society we must say that we are going to look at poor children and do something about it.

[Traduction]

grammes destinés à la ptite enfance, comme l'a démontré le projet de l'école Perry et d'autres programmes semblables, rapporte généreusement sous forme d'une diminution de la délinquance chez les adolescents, du décrochage à l'école et d'une prévention accrue de la criminalité. Notre publication, «Safer Tomorrows», montre, preuves à l'appui, les avantages que procurent les investissements dans la petite enfance en ce qui a trit à la prévention du crime.

Je veux en fait démontrer aux membres du Comité que si nous investissons dans nos enfants, dès aujourd'hui, nous nous évitons une foule de problèmes à l'avenir. Maintenant, si vous me le permettez, je laisserai la parole à M<sup>me</sup> Dewar qui vous palera brièvement d'autres conséquences de la pauvreté chez les enfants et d'autres solutions possibles.

**Le président:** Je vous remercie docteur Walker. M<sup>me</sup> Dewar?

**Mme Marion Dewar, directrice exécutive, Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse:** Je vous remercie beaucoup. Je suis également très heureuse d'être ici et je pense que c'est très bien de votre part de tenir ces audiences parce que, pour nous attaquer à la pauvreté chez les enfants, il faut, entre autres, nous pencher sur l'ensemble de notre système de valeurs. Si nous examinons nos orientations politiques, nous nous rendons compte que nous nous attardons très rarement aux conséquences d'une politique gouvernementale sur l'enfance. Nous avons parlé pendant des années de luter contre la pauvreté. Il nous faut vraiment essayer de voir pourquoi nous n'avons pas réussi à intégrer ce problème à noltre système de valeur. Je pense vraiment que c'est parce que nous ne tenons pas compte des enfants démunis.

L'une des choses qui me préoccupe beaucoup et qui devrait, à mon avis, préoccuper tous les Canadiens, est que l'espérance de vie d'un enfant qui naît dans une collectivité autochtone compte dix ans de moins que celle d'un enfant qui naît dans une collectivité non sautochtone. Nous devons par conséquent examiner nos polistiques à l'égard de tous les enfants, mais en particulier à l'égard des enfants autochtones.

Il est également important d'examiner ce qui se passe dans nos conseils scolaires. L'un de nos stagiaires a traversé le Canada pour étudier la question de l'alphabétisation des enfants. Il a constaté qu'une bonne part des programmes d'alphabétisation mis en œuvre servent, fondamentalement, à donner aux enfants abri et nourriture parce que les enfants ne peuvent apprendre à lire et à écrire s'ils n'ont pas d'abord ce strict minimum. Les sommes que nous pensons consacrer à l'apprentissage de la lecture et de l'écriture servent vraiment à nourrir et à abriter les enfants.

Il est ridicule de penser que nous avons vaincu le problème de la pauvreté. Nous devons élaborer un programme semblable à celui que a été mis en place pour les personnes âgées. Lorsque je travaillais dans le domaine de la santé publique, à Ottawa, je me rappelle que certaines personnes âgées vivaient dans des pièces infestées de rats, et non chauffées, en plein hiver. En tant que société, nous nous sommes attaués à ce problème et nous avons réussi à faire quelque chose. Nous devons maintenant nous pencher sur le problème des enfants qui vivent dans la pauvreté et trouver des solutions.

*[Text]*

We must recognize that 40 per cent of the clients in food banks in Canada are children. Therefore we begin to realize that children are not living adequately to be able to become productive adults. I would like to re-emphasize what Dr. Walker said. Unless we are willing to spend a few dollars—and it is only a few dollars—in prevention, we are not going to be able to afford the dollars that we are going to have to spend in treatment, plus the kind of social chaos that will result.

If you look at the massacre in Montreal, and we all felt dreadful about it, we also see the type of person who causes that violence and will look back to a deprived childhood. We will see children who have been abused, impoverished, and who have not had access to the kinds of programs that we think are accessible to most children. It is important to recognize that what we think is there for most children is not necessarily there for all children.

Were we not allowed to de-index the senior citizens' pension in this country because there was such a public outcry, yet it was okay to de-index family allowance because that same outcry did not occur. Certainly I am not faulting the politicians; I am faulting the collective values of society. That is the question we must ask ourselves. We must look at reinstating indexing the family allowance. Very often that is the only disposable income the mother of a family has that can be addressed toward her children, which is why it has been a very important value of family allowance in our country.

We must stop the clawback immediately. If we look at the implications of the clawback, we know that two wage earners in a family earning over \$83,000 a year can keep their family allowance, yet one wage earner earning \$50,000 a year cannot keep the family allowance. When you start to look at these things again, you begin to recognize what the collective value is. The children in that home are not necessarily the ones who are being valued. We must always look at our public policies and see how they will affect children.

We have to look at what kinds of program we have, and Dr. Walker has referred to good prenatal care. We also know that we lose children from the ages of six months to a year up until those who are four years old in kindergarten. They are lost within the system because we do not have a daycare strategy or a good network of referral resources. In child development we know that those first eight years are probably the most important years of our life, yet we are willing as a society to say that there are three and a half years there in which we are not going to keep track of that child. We think it is very important that we build into public policy some kind of resources for the parents so that they can have access to parent resource centres.

We also feel it is very important that we get into the schools and start talking about the issues that are so important to us—for example, parenting. The most important role we will ever play in our lives is our role as a parent, yet our school system does not do anything about parenting. Therefore we end up with prenatal programs, parenting programs and so forth that

*[Traduction]*

En reconnaissant que 40 p. 100 des clients des banques d'alimentation au Canada sont des enfants, nous nous rendons compte que les enfants n'ont pas des conditions de vie qui leur permettront de devenir des adultes productifs. J'aimerais insister sur ce qu'a dit le Dr Walker. Si nous ne sommes pas prêts à investir quelques dollars dans la prévention, nous ne pourrions pas non plus nous permettre de payer les traitements qui seront un jour nécessaires et d'affronter le chaos social qui en résultera.

Le massacre qui a eu lieu à Montréal et qui nous a tous horrifiés a montré que les personnes qui commettent des gestes violents de ce type ont été délaissées dans leur enfance, ont été maltraitées et n'ont pas eu accès aux types de programmes que nous imaginons accessibles à la plupart des enfants. Il importe de reconnaître que tous les enfants n'ont pas accès à ce qui est offert, à notre avis, à la plupart d'entre eux.

La pension des personnes âgées n'a pas été désindexée parce cette question a soulevé un tollé général; les allocations familiales ont pour leur part été désindexées parce que l'opposition n'a pas été aussi vive. Je n'en attribue pas la faute aux parlementaires, mais plutôt à l'ensemble des valeurs que véhicule notre société. C'est la question sur laquelle nous devons nous pencher. Nous devons examiner la possibilité de réindexer les allocations familiales. Très souvent, c'est le seul revenu qu'une mère peut consacrer à ses enfants et c'est pourquoi ces allocations ont une telle valeur au Canada.

Nous devons immédiatement empêcher leur récupération. Si nous examinons les conséquences de cette récupération, nous voyons qu'une famille à deux revenus totalisant plus de 83 000 dollars par année peut garder ses allocations familiales, mais qu'une personne qui gagne 50 000 dollars par an ne le peut pas. Si vous réexaminez la situation, vous vous rendez compte de ce que sont les valeurs collectives. Ce n'est pas nécessairement aux enfants qu'on accorde de la valeur. Nous devrions toujours examiner nos choix politiques par rapport à la manière dont ils affectent les enfants.

Nous devons également regarder les types de programmes que nous avons. Le Dr Walker a parlé de bons soins prénatals. Nous savons également que nous perdons toute trace des enfants âgés de six mois à un an jusqu'à ce qu'ils aient atteint quatre ans. Ils sont perdus dans le système parce que nous n'avons pas de stratégie pour la garde des enfants ou un bon réseau de ressources pour les référer à des services spécialisés. Nous savons que les huit premières années de la vie d'un enfant sont les plus importantes; pourtant, en tant que société, nous sommes prêts à perdre la trace de tous les enfants pendant trois ans et demi, pendant cette période cruciale. Il est très important de prévoir dans notre système certaines ressources ou centres de ressources auxquels les parents pourraient avoir accès.

Il faudrait également nous rendre dans les écoles pour parler de questions qui nous tiennent beaucoup à cœur, comme l'art d'être parent. Le rôle le plus important que les jeunes seront un jour appelés à jouer dans leur vie est celui de parent; pourtant, notre système scolaire n'a rien prévu à ce chapitre. Les programmes prénatals et autres sur l'art d'être parent sont volon-



[Text]

are voluntary. These programs are available to people who probably would get that information in any event. I am certainly not suggesting that we stop those programs, but I am suggesting that we look at ways and means of getting those programs to people who cannot access them easily.

We have to look at our vulnerable areas where there are low socio-economic groups such as public and social housing across this country and on our reserves, and places where we know people are disadvantaged and it is taking the adults all their efforts to scrape together a means of sustenance. As public policy it is important that we put programs in places like that.

**The Chairman:** Ms. Clarke, would you like to add anything at this point?

**Ms. Michelle Clarke, Research Officer, Canadian Council on Children and Youth:** No, both Dr. Walker and Ms. Dewar have excellently covered the points raised in the brief. We are available to answer your questions.

**The Chairman:** Thank you for your brief, which we will use in detail in developing our report.

I am sure we all have many questions to ask.

**Senator Robertson:** There are so many problems relating to this subject that some days we wonder if we are going to work our way through this in order to get to some sensible options.

I believe that all of the provinces have provincial legislation which addresses child abuse. The provinces will say that that legislation is working very well. At the same time, some of us wonder, from the data that is available, how effective that legislation is. The body of common law in our country protects the parents. Do you know of any countries where, in the body of common law, there are adequate teeth to help address this problem?

**Dr. Walker:** In answering that question I should make the point that while child abuse and poverty have some interrelationship—that is to say, poor children are somewhat more likely to be abused—child abuse quite clearly cuts across all social strata. The two problems are linked, but they are not exactly the same.

The point you are making is a very good one. In terms of legislation, certainly in terms of the tradition of English common law at least, and this is also true of the Civil Code of Quebec, the recognition of the child as a human being—not necessarily with extra rights but with the same rights as any other human being—has not been a traditional part of English common law. Indeed, in the earlier parts of this century, common law still treated the child as the property of the parents.

There has been a swing away from that recently, including in Canada. Indeed, one of the first pieces of child welfare legislation to quite specifically state that the child has the same rights as other human beings was the New Brunswick Child and Family Services Act, which quite explicitly makes that statement in its preamble. That has been followed in other provinces to a greater or lesser extent and, in practical terms, that has resulted in children being separately represented, for example, in divorce and child abuse situations in some prov-

[Traduction]

taires. Les personnes qui y participent sont celles qui, de toute manière, réussiraient à obtenir cette information. Je ne veux pas dire que nous devrions cesser d'offrir ces programmes, mais je pense que nous devrions chercher des moyens de les offrir à ceux qui ne peuvent y avoir accès facilement.

Nous devons examiner nos secteurs vulnérables qui regroupent les économiquement faibles, par exemple, les logements subventionnés, les réserves et autres endroits qui regroupent des gens défavorisés et des parents qui doivent consacrer tous leurs efforts à trouver des moyens de subsistance. C'est à ces personnes qu'il faut offrir les programmes en question.

**Le président:** Madame Clarke, aimeriez-vous ajouter quelque chose à ce moment-ci?

**Mme Michelle Clarke, attachée de recherche, Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse:** Non, le Dr Walker et M<sup>me</sup> Dewar ont très bien traité des sujets abordés dans le mémoire. Nous sommes disposés à répondre à vos questions.

**Le président:** Merci pour votre mémoire que nous utiliserons certainement en détail en rédigeant notre rapport.

Je suis certain que nous avons tous beaucoup de questions à vous poser.

**Le sénateur Robertson:** Il y a tellement de problèmes associés à ce sujet que nous nous demandons parfois si nous réussirons à passer au travers et à trouver des solutions adéquates.

Je pense que toutes les provinces ont adopté des lois en ce qui concerne les mauvais traitements infligés aux enfants. Les provinces nous diraient probablement que leurs lois sont adéquates. Toutefois, à la lumière des données sur la question, nous nous permettons d'en douter. En général, la législation de notre pays protège les parents. Connaissez-vous un pays où les lois prévoient des moyens suffisamment puissants pour lutter efficacement contre ce problème?

**M. Walker:** Avant de répondre à cette question, je voudrais souligner que s'il y a un certain lien entre les mauvais traitements infligés aux enfants et la pauvreté, c'est-à-dire que les enfants pauvres sont plus exposés que les autres aux mauvais traitements, ce problème se pose dans toutes les couches de la société. Les deux problèmes sont liés, mais ils ne sont pas exactement les mêmes.

La question que vous soulevez est fort à propos. En ce qui concerne la loi, et la tradition de la common law britannique en particulier, et c'est également vrai du Code civil au Québec, il n'est pas conforme à la tradition de reconnaître un enfant comme un être humain à part entière, non pas avec des droits spéciaux, mais avec les mêmes droits que tout autre être humain. En fait, au début du vingtième siècle, la common law considérait encore l'enfant comme la propriété des parents.

Nous avons récemment abandonné cette façon de voir les choses, au Canada également. En fait, l'une des premières mesures législatives à affirmer clairement que les enfants ont les mêmes droits que les autres êtres humains était la Loi sur les services à l'enfant et à la famille adoptée par le Nouveau-Brunswick; elle contenait un énoncé à cet effet dans son préambule. Les autres provinces ont plus ou moins emboîté le pas et, dans la pratique, cela veut dire que dans certaines provinces, les enfants ont leur propre représentant, par exemple,

*[Text]*

inces. That is to say, there is an advocate representing the child who is separate from the advocate representing the parents and even sometimes separate from the advocate representing the child welfare authorities. So there is a move even in our own country to recognize what we would see as a basic and obvious fact, which is that the child is a human being who is entitled to the same rights and protection as other human beings.

However, it is also true to say that the ability to put teeth into the legislation is often compromised even by people with the best of intentions. Allow me to offer an example. The amendments to the Criminal Code relating to sexual abuse, which followed on the Badgley report, made it possible in many provinces for the first time for videotaped evidence to be accepted from children in sexual abuse situations. Now there is a challenge being mounted by a lawyer for parents in a specific case relating to sexual abuse under the Charter of Rights and Freedoms on the grounds that the acceptance of videotaped evidence—that is to say, the protection of a child from the daunting fear of cross-examination in court—may prejudice the rights of the accused. That case remains to be settled. Those of us who care for children feel extremely concerned about this development because we know that prior to the acceptance of videotaped evidence a very significant proportion of children faced with cross-examination either did not appear—their parents would not let them—or, when they did appear, they, not surprisingly, proved to be unsatisfactory witnesses because they fell apart.

The premise on which the acceptance of videotaping is based is that children are at least no more likely than adults to lie. In the case of young children there is evidence to suggest that they are probably incapable of lying, at least in situations where we are dealing with the possibility of sexual abuse.

There has been some progress in the legislative recognition of children and their rights. However, we are still in a phase where it remains to be seen whether the new legislation will ultimately stand up and offer real benefits to the children.

As to other countries, the same problems are seen around the world. I think it would be fair to say that legislation in Holland, Norway, and perhaps Sweden has at least recognized the rights of the child for a somewhat longer period of time. Whether or not their legislation is any more effective from the point of view of the child is another question. They have more apparent teeth, but they run into the same sorts of difficulties when a child gets into a courtroom situation.

**Senator Robertson:** You can see the physical abuse because it is more readily apparent. The other abuse that turns children into almost non-functioning little people and adults seems to be so much more difficult to recognize. I worry about that just as much as I do the abuse that you can see.

We have to have training for almost everything today, but we do not have to have any training to be a parent. Has anyone done anything in that regard? Is being a parent so sacred that

*[Traduction]*

dans les causes de divorce et de mauvais traitements. L'enfant est donc représenté par un autre avocat que celui des parents et parfois même de l'avocat qui représente les autorités des services sociaux. Il y a donc eu évolution, dans notre propre pays, pour ce qui est de reconnaître ce que nous estimons fondamental et évident, soit que l'enfant est un être humain qui a les mêmes droits et qui doit jouir de la même protection que les autres êtres humains.

Toutefois, il est également vrai que ce sont parfois les gens qui ont les meilleures intentions qui empêchent les lois d'être plus efficaces. Permettez-moi de vous donner un exemple. À la suite du rapport Badgley, le Code criminel a été modifié en ce qui concerne l'agression sexuelle; il était possible, dans de nombreuses provinces, d'entendre le témoignage des enfants sur bande vidéo dans des causes d'agression sexuelle. Un avocat représentant des parents est maintenant en train de contester cette disposition en vertu de la Charte des droits et libertés dans une cause particulière d'agression sexuelle, sous prétexte que le fait d'accepter un témoignage sur bande vidéo, mesure qui vise à protéger l'enfant de l'intimidation que cause un contre-interrogatoire devant le tribunal, pourrait porter atteinte aux droits de l'accusé. La décision dans cette affaire n'a pas encore été rendue. Ceux qui se préoccupent du sort des enfants sont extrêmement inquiets car ils savent que, avant que ne soient acceptés les témoignages sur bande vidéo, une importante proportion des enfants qui devaient faire face à un contre-interrogatoire ne se présentaient pas devant le tribunal, parce que les parents ne voulaient pas les laisser comparaître; de plus, lorsqu'ils comparaissaient, leur témoignage était souvent jugé insatisfaisant parce qu'ils perdaient tous leurs moyens.

Les bandes vidéo sont acceptées en se fondant sur l'hypothèse que les enfants sont au moins aussi portés à mentir que les adultes. Dans le cas des jeunes enfants, on a des raisons de croire qu'ils sont incapables de mentir, du moins dans les situations où il est question d'agression sexuelle.

Des progrès ont été accomplis en ce qui a trait à la reconnaissance des enfants et de leurs droits. Toutefois, il reste encore à voir si la nouvelle loi résistera à la contestation et si elle offrira de réels avantages aux enfants.

On constate les mêmes problèmes partout dans le monde. Je pense qu'il serait juste de dire qu'en Hollande, en Norvège et peut-être aussi en Suède, la loi reconnaît les droits de l'enfant depuis un peu plus longtemps. Mais quant à savoir si les lois de ce pays sont plus efficaces du point de vue de l'enfant, c'est une autre question. Elles semblent avoir plus de nerf, mais on constate dans ces pays les mêmes sortes de difficultés lorsqu'un enfant se retrouve devant les tribunaux.

**Le sénateur Robertson:** Les traces d'un châtiment corporel sont beaucoup plus apparentes. L'autre type de mauvais traitement qui fait que les enfants auront du mal à fonctionner même une fois devenus adultes semble tellement plus difficile à reconnaître; je m'en soucie autant que des châtiments corporels.

Aujourd'hui, il faut avoir une formation pour presque tout, sauf pour être parent. Quelqu'un a-t-il déjà fait quoi que ce soit à cet égard? Le rôle de parent est-il à ce point sacré que



## [Text]

no one must say to them, "If you are going to take on this responsibility you have to be prepared for it." Has anyone moved in that direction?

**Dr. Walker:** We are quoting studies which suggest that parental support can certainly offer benefits. There is clear evidence, for example, on the basis of studies of Headstart programs in the United States. Senator Robertson, I know that you are aware of the work in Moncton, New Brunswick of the Moncton Headstart Program, which shows the same kinds of possible benefits. These programs are directed, not just to children, but toward parents as well. Before we criticize the parents for failing in these situations, we have to recognize something simple. All of us sitting around this very large table today are in a position where, for example, if we really do not know what is good food and we walk into a supermarket with our lack of knowledge, and just by the law of averages we will have enough cash in our pockets, there is a pretty good chance we will walk out of there with food which will nourish our families. If any of us were to walk into the same supermarket with a quarter as much money or half as much money and no knowledge, the law of averages would suggest that we would be half as likely to walk out of there with nutritious food.

So if you put the same people with the same level of knowledge in two different situations where one has ample resources and the other does not, you are automatically loading the dice very heavily against the "have-nots." There is no question at all that training parents, perhaps in schools even, and also providing support for parents with young children, can pay benefits. We must recognize that if you do not deal with the original problem, you are automatically setting up those parents to fail. In other words, it is not that the parents do not want to try, or that they do not love their children; it is that they do not have the resources to succeed. So if you cannot provide the financial resource, maybe you can do something about the knowledge base. Maybe you can teach them how to spend their food dollars wisely. Maybe you can teach them how to bring up their children in a way that will protect them against the detrimental effects of poverty.

As you have said, we see in poor families a lot of physical abuse, but what I see is that poverty itself acts as a form of abuse. It increases the risk of neglect because you do not have the resources to pay for what the child needs. It also increases the risk of a chronic emotional form of abuse, however good or bad the parents may be, because of the constant, chronic, long-term effects of living in that kind of situation. So you end up with children whose development, not just physically but mentally, is compromised. They, of course, will become parents who will have, in a sense, developed in a stunted way emotionally and will be much less able to care for their children properly. You have to break that cycle somewhere. We say that addressing the problems of the parents is part of the process because it will help break the cycle for their children. You have to put your efforts into childhood, and some of that means supporting parents.

## [Traduction]

personne ne puisse décider d'imposer une formation à ceux qui s'apprennent à assumer cette responsabilité? Quelqu'un a-t-il déjà agi en ce sens?

**M. Walker:** Nous citons des études selon lesquelles l'aide aux parents peut certainement offrir des avantages. C'est clair et net, par exemple, dans les études sur les programmes américains Headstart. Sénateur Robertson, je sais que vous êtes au courant du travail effectué dans le cadre d'un programme semblable à Moncton, au Nouveau-Brunswick, lequel programme présente les mêmes types d'avantages possibles. Ces programmes sont destinés non seulement aux enfants, mais aussi aux parents. Avant de reprocher aux parents de ne pas être à la hauteur, il faudrait reconnaître le facteur suivant, qui est bien simple. Tous ceux qui sont aujourd'hui autour de cette grande table et qui, par exemple, ne connaîtraient vraiment pas la bonne alimentation et iraient dans un supermarché avec, en poche, suffisamment d'argent, en ressortiraient avec des aliments qui leur permettraient de nourrir leur famille. Si l'un d'entre nous se rendait dans le même supermarché avec deux fois plus d'argent, disons, et qu'il ne connaisse pas plus la bonne nourriture, il est deux fois plus probable qu'il en ressortirait avec des aliments nutritifs.

À connaissances égales, les nantis ont plus de chance que les démunis. Il est indubitable que le fait d'offrir une formation aux parents, peut-être même à l'école, et de fournir du soutien à ceux qui ont de jeunes enfants peut apporter des avantages. Il faut bien se rendre compte qu'en ne s'attaquant pas au problème de base, on favorise l'échec des parents. Autrement dit, ce n'est pas que les parents ne veulent pas essayer, ou qu'ils n'aiment pas leurs enfants, mais simplement qu'ils n'ont pas les ressources nécessaires pour réussir. Si l'on ne peut fournir des ressources financières, peut-être peut-on agir au niveau des connaissances. Peut-être peut-on leur apprendre comment dépense leur argent judicieusement. Peut-être peut-on leur apprendre comment élever leurs enfants de manière à les protéger contre les préjudices associés à la pauvreté.

Comme vous avez dit, il y a beaucoup de violence physique dans les familles pauvres, mais je trouve que la pauvreté elle-même est une forme de violence. Elle augmente les risques de négligence, car les pauvres n'ont pas les ressources nécessaires pour subvenir à tous les besoins de l'enfant. Elle augmente aussi les risques de traumatisme chronique; que les parents soient bons ou mauvais, ce type de situation engendre des répercussions à long terme. La pauvreté compromet le développement des enfants, non seulement sur le plan physique, mais aussi sur le plan mental. Ces enfants deviendront eux aussi des parents un jour et comme ils se seront développés chaotiquement sur le plan affectif, ils seront beaucoup moins en mesure de bien s'occuper de leurs enfants. Il faut détruire ce cercle vicieux. À notre avis, le fait de s'attaquer au problème des parents fait partie du processus, car les enfants seront moins susceptibles de perpétuer le même type de comportement. Il faut protéger les enfants, donc soutenir les parents, entre autres.

## [Text]

**Senator Robertson:** Given the split jurisdiction in this issue, can you help us to develop cooperative methods of getting more money to the children living in poverty, getting the money there without the province then reducing whatever money they are putting into the system now. As you know, it generally happens that if you increase one thing, someone else decreases it elsewhere. It is going on across the country all the time. We have to develop a system that would guarantee that the money gets to the people for whom it is designated. How do we develop that cooperative approach? I do not think it can be done unless the provinces agree to keep the percentage of income support that they currently provide in the pot and not reduce it. For instance, perhaps the national government could look at something like what we did for the seniors and apply it to children in poverty. This country is very difficult at times because of its constitutional responsibilities. Have you spent any time on this subject?

**Dr. Walker:** We see that there is a responsibility at multiple levels of government. We have our "Safer Tomorrows" publication. We went to the international conference of municipalities and presented to a group of municipalities this proposal, and we are trying now to bring together a group of municipalities to audit their problems in their communities and develop pilot projects across the country. It will involve different projects for different cities. What we need in my city of Kingston, which is one of the cities that is interested, is quite different from what they need in Dartmouth, another city interested, or in Edmonton, which may be interested. We have to develop programs directed toward early childhood to answer the specific problems of the municipalities. There is clearly a provincial responsibility. They carry the responsibility for health care, for child abuse legislation and child welfare administration. Quite clearly any financing agreement that may be created under the aegis of the federal government with the cooperation of the provinces would have to be locked in in a way that prevents the kind of filtering away of funds at the provincial level that you described.

We feel that the federal government has a clear responsibility. First, it has tremendous influence over the financial situation of families. I have already mentioned the success in relative terms of this country with the elderly. It is only the federal government that can set that sort of direction for the nation and set children at the top of the political agenda for the next several years. The federal government also has the ability, because of Health and Welfare Canada's interest in health promotion, for example, to set a general national direction, set an example through funding pilot projects across the country. Only the federal level of government can do this kind of thing. So all levels need to be involved, and there is a responsibility at each level. There must be cooperation because of the specific responsibilities at each level.

## [Traduction]

**Le sénateur Robertson:** Vu le partage des compétences dans ce domaine, pouvez-vous nous aider à élaborer des moyens concertés de récolter plus d'argent pour les enfants qui vivent dans la pauvreté, des moyens de faire en sorte que si nous agissons, les provinces ne réduisent pas l'aide qu'elles accordent elles-mêmes à cet égard. Comme vous les savez, d'une manière générale, si une partie procède à une augmentation dans un domaine, l'autre en profite pour adopter des compressions. Il en est constamment ainsi dans toute le pays. Il nous faut élaborer un système qui garantisse que l'argent va à ceux à qui il est destiné. Mais comment élaborer une solution concertée? Je pense que l'on ne peut y parvenir sans que les provinces acceptent de maintenir au même niveau le soutien du revenu qu'elles accordent actuellement. Le gouvernement fédéral pourrait peut-être envisager des solutions comme celle que nous avons adoptée à l'intention des personnes âgées; il pourrait peut-être l'adapter à la situation des enfants pauvres. Notre pays connaît des périodes très difficiles parfois à cause de ses responsabilités constitutionnelles. Avez-vous examiné cette question?

**M. Walker:** La responsabilité se situe à bien des niveaux de gouvernement. Nous avons notre publication intitulée *Safer Tomorrows*. Nous sommes allés à la conférence internationale des municipalités et avons présenté cette proposition à un groupe de municipalités; nous essayons maintenant de constituer un groupe de municipalités qui examineraient les problèmes qu'elles ont et mettraient sur pied des projets pilotes partout au pays. Il y aurait diverses projets dans diverses villes. Les besoins de ma ville, Kingston, l'une des villes intéressées, diffèrent grandement de ceux constatés à Dartmouth, une autre ville intéressée, ou à Edmonton, qui pourrait se décider à participer. Il nous faut élaborer des programmes destinés aux tout-petits pour répondre aux problèmes particuliers des municipalités. Il est certain que les provinces ont des responsabilités à assumer. Elles sont responsables des soins de santé, ainsi que de la législation relative à la violence faite aux enfants et de l'administration des mesures d'aide à l'enfance. Il est clair que tout accord financier pouvant être conclu sous l'égide du gouvernement fédéral et en collaboration avec les provinces devrait être conçu de manière à empêcher le type de réaffectation de fonds au niveau provincial que vous avez décrit.

Nous estimons que le gouvernement fédéral a une nette responsabilité. Premièrement, il a énormément d'influence sur la situation financière des familles. J'ai déjà mentionné le succès relatif de notre pays en ce qui concerne les personnes âgées. Seul le gouvernement fédéral peut imprimer ce type de mouvement pour le pays et accorder dans dans l'ordre du jour politique la priorité absolue à la situation de l'enfant, et ce, pour les quelques prochaines années. Il est également en mesure, vu l'intérêt que porte Santé et Bien-être Social Canada à la promotion de la santé, par exemple, de déterminer une orientation générale nationale et financer des projets pilotes dans l'ensemble du pays. Seul le gouvernement fédéral peut prendre de telles mesures. Mais tous les niveaux de gouvernements doivent participer; chacun a ses responsabilités. Il doit y avoir une collaboration étant donné les responsabilités propres à chaque niveau.



[Text]

Perhaps I could ask Ms. Dewar to speak on the politics, if you like, of how to deal with the situation. We have given it some thought.

**Ms. Dewar:** It is clear to me that one of the programs that has been successful in this country is the Canada Assistance Plan. There is great concern in all quarters about the federal government's proposal to put limits on the Canada Assistance Plan because it is the one lever where they can say, "Well, provinces, if you are willing to invest in this, yes, the federal government will also match that." To put a 5 per cent cap on the growth of the Canada Assistance Plan in any province does not make sense to me because a poor child in Ontario needs child care just as much as a poor child in New Brunswick. For example, in 1980, using some political pressure and the instrument of the Canada Assistance Plan, the City of Ottawa decided that we could not wait any longer, that we needed to have more child care spaces within the city. With a fair amount of resistance from the municipal politicians—fortunately, we had a majority—we decided to put 100 per cent dollars into child care spaces. The province became embarrassed because it was only going to cost them 25-cent dollars because the federal government was willing to put their 50-cent dollars in. So within a year-and-a-half we had these spaces subsidized. So when looking at the three levels of government, we must realize that, while we need the instruments there, we also need the political will. What the council is proposing in eight pilot projects across the country has the ability to pull together at the community level the resources already there, to identify what gaps there are and to use the instruments we already have to put in place some of these programs.

On top of that, I want to go back to what I was speaking about in terms of a value system, because we give the single parent in this country family benefits and we guarantee that she is going to live below the poverty line. We basically tell a mum that if she is going to be home with her child we are going to ensure that she will live below the poverty line unless she gets off welfare. Obviously her child care is not being valued at what she is giving. I think we have to address the fact that many of those mums would like to be doing other things but they want to give good child care at home. We are saying that, "As a country, we are going to make sure you are going to be below the poverty line."

**Senator Robertson:** I think there would have to be some modification to our existing programs in order to recognize that all provinces are not financially equal.

**Ms. Dewar:** There is certainly no question about that.

**Senator Beaudoin:** We all know that under our system the provinces and the federal authority have a lot to do, each in its own sphere of legislation. As a jurist, I am concerned about the rights of children. I know that in some countries they have a Declaration of Child Rights. Is there any concern in Canada that we should protect the rights of children? Personally I am in favour of the Canadian Charter of Rights, but not much

[Traduction]

Je pourrais peut-être demander à M<sup>me</sup> Dewar de traiter de l'aspect politique de la situation, si l'on veut. Nous nous sommes penchés sur cette question aussi.

**Mme Dewar:** Il m'apparaît clairement que l'un des programmes nationaux fructueux est le Régime d'assistance publique du Canada. Partout, on s'inquiète beaucoup du projet fédéral visant la limitation de ce régime; le fédéral peut décider d'accorder simplement des subventions de contre-partie dans la mesure où les provinces auront elles-mêmes voulu investir une certaine somme. À mon avis, il serait insensé de limiter à 5 p. 100 la croissance du Régime d'assistance publique du Canada dans une province quelconque, car un enfant pauvre en Ontario a besoin de soins autant qu'au Nouveau-Brunswick. En 1980, par exemple, après avoir fait des pressions politiques, et se servant du Régime d'assistance publique du Canada, la ville d'Ottawa a décidé que nous ne pouvions plus attendre et qu'il nous fallait plus de places de garderie dans la ville. Malgré une assez grande résistance de la part d'hommes politiques municipaux—heureusement, nous étions majoritaires—nous avons décidé de subventionner les garderies à 100 pour 100. La province était confuse: car elle n'avait qu'à dépenser 25 cents par dollar investi, le gouvernement fédéral ayant accepté de fournir 50 cents par dollar. Donc, en un an et demi, nous avons subventionné ces places de garderie. Quand on considère les trois niveaux de gouvernement, il faut bien se rendre compte qu'il faut non seulement les outils dont ils disposent, mais aussi une volonté politique d'agir. La proposition du conseil concernant les huit projets pilotes répartis entre les diverses régions du Canada permettrait de réunir les ressources communautaires existantes, de déterminer les lacunes et d'utiliser les moyens dont nous disposons déjà pour appliquer certains de ces programmes.

De plus, j'aimerais revenir à ce que je disais au sujet du système de valeurs, car nous accordons aux chefs de famille monoparentale du pays des prestations qui les font vivre sous le seuil de la pauvreté. C'est comme si nous disions aux mères qui veulent rester à la maison avec leur enfant, que nous allons nous assurer qu'elles vivent sous le seuil de la pauvreté, à moins qu'elles ne retirent des prestations de bien-être social. De toute évidence, la valeur accordée aux soins qu'elles prodiguent à leurs enfants ne correspond pas à ce qu'elles méritent. Je pense qu'il nous faudrait reconnaître qu'un bon nombre de ces mères aimeraient faire autre chose, mais veulent bien s'occuper de leurs enfants à la maison. Comme pays, nous leur disons que nous allons nous assurer qu'elles vivent sous le seuil de la pauvreté.

**Le sénateur Robertson:** Je pense qu'il faudrait modifier les programmes en place de manière à tenir compte du fait que toutes les provinces ne sont pas financièrement égales.

**Mme Dewar:** Cela ne fait aucun doute.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous savons tous que dans notre système, le provincial et le fédéral ont beaucoup à faire, chacun dans sa sphère de compétence législative respective. Comme juriste, je suis inquiet au sujet des droits des enfants. Je sais que certains pays ont une déclaration des droits de l'enfant. Ne se préoccupe-t-on pas au Canada de protéger les droits des enfants? Personnellement, je suis en faveur de la

[Text]

protection is given to children in that charter. I believe we see the word "children" only in section 23.

I am familiar with the Quebec Civil Code, since I was brought up in that system of law. Many initiatives have been taken in Quebec to improve that code. We sometimes make comparisons between the civil system and the common law system, which I think is a positive step because we enrich this country by the application of both systems of law. However, I wonder if we can go further than that in thinking about the possibility of enshrining or entrenching a charter of rights for children. What do you think of that idea?

**Ms. Dewar:** The council itself has been very active in bringing together coalitions of interested groups to make sure that Canada signs the UN convention to protect the rights of the child. We have been supporting that at the United Nations but we still have not signed it. After we sign it we feel that it will be incumbent upon groups in this country to put pressure on the provinces to ensure that their legislation is in concert with the rights of the child so that we can ratify it.

**Senator Beaudoin:** Did you say that we had not signed it?

**Ms. Dewar:** We have not signed it yet.

**Senator Beaudoin:** What is the reason for that?

**The Chairman:** It has only just been initiated.

**Ms. Clarke:** Over 60 countries have already signed it. We were very active in the drafting, but because we are a federal state we have to have letters from the provinces before we can sign, not to mention ratification. There was a briefing yesterday by UNICEF on the children's summit and there was a man there from the Department of External Affairs, Mr. John Holmes, who said that we were very close to signing but that some provinces were being slow because of the bureaucratic process. It is an interesting point to raise and it would be interesting to start applying some pressure to the provinces to move forward with this. It is not a substantive issue, it is a purely bureaucratic issue so that we could move faster than we are moving.

**Senator Beaudoin:** Is there any hope that we may sign it in the near future?

**Ms. Clarke:** Yes.

**Senator Beaudoin:** Do the provinces object in principle?

**Ms. Clarke:** No.

**Senator Beaudoin:** Is there some hope?

**Ms. Clarke:** Yes.

**Senator Beaudoin:** As a legislator, I would favour the signing of that.

**Ms. Dewar:** We would like senators to urge Canada to sign. You are in a position where you can encourage that to be done.

**The Chairman:** I have two questions: One for Dr. Walker and one for Ms. Dewar.

The prenatal care issue is one that really concerns us. You said that France introduced family allowance at the point of

[Traduction]

charte canadienne de droits, mais elle ne protège pas beaucoup les enfants. Je crois que le mot «enfant» n'apparaît qu'à l'article 23.

Je connais bien le Code civil du Québec, car j'ai étudié ce système de droit. Au Québec, on a pris plusieurs mesures pour améliorer le Code. Parfois, nous faisons des comparaisons entre le code civil et la common law, ce qui est positif, car nous enrichissons notre pays en appliquant les deux systèmes. Mais je me demande si nous ne pourrions pas aller plus loin et envisager la possibilité d'adopter une charte des droits de l'enfant. Que pensez-vous de cette idée?

**Mme Dewar:** Le conseil lui-même s'emploie activement à réunir des groupes intéressés pour s'assurer que le Canada signe la convention des Nations Unies relative à la protection des droits de l'enfant. Nous appuyons cette convention aux Nations Unies, mais nous ne l'avons pas encore signée. Après que nous l'aurons signée, il incombera à des groupes de notre pays d'exercer des pressions sur les provinces pour qu'elles veillent à ce que leurs lois assurent le respect des droits de l'enfant.

**Le sénateur Beaudoin:** Avez-vous dit que nous ne l'avons pas signée?

**Mme Dewar:** Pas encore.

**Le sénateur Beaudoin:** Quelle en est la raison?

**Le président:** Elle vient d'être présentée.

**Mme Clarke:** Plus de soixante pays l'ont déjà signée. Nous avons participé activement à la rédaction, mais comme nous formons un état fédéral, il nous faut l'assentiment des provinces avant de pouvoir apposer notre signature, sans parler de la ratification. Hier, l'Unicef a donné une séance d'information sur le sommet relatif à l'enfance; il y avait un représentant des Affaires extérieures, M. John Holmes, qui a dit que nous étions sur le point de signer la convention, mais que certaines provinces tardaient à répondre simplement du fait de la lourdeur de l'appareil administratif. Il serait intéressant d'exercer des pressions sur les provinces pour qu'elles s'activent. Ce n'est pas une question de fond, mais simplement de lourdeur administrative; donc nous pourrions avancer plus rapidement.

**Le sénateur Beaudoin:** Peut-on espérer pouvoir le signer dans un proche avenir.

**Mme Clarke:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Les provinces s'y opposent-elles en principe?

**Mme Clarke:** Non.

**Le sénateur Beaudoin:** Y a-t-il de l'espoir?

**Mme Clarke:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** En tant que législateur, je serais favorable à sa signature.

**Mme Dewar:** Nous aimerions que les sénateurs exhortent le Canada à le signer. Vous êtes bien placés pour le faire.

**Le président:** J'aurais deux questions, dont une s'adresse au Dr Walker, et l'autre à Mme Dewar.

La question des soins prénatals nous préoccupe réellement. Vous avez mentionné que la France a commencé, il y a quel-



[Text]

pregnancy some time ago, and I wonder if you know whether that has been effective in bringing women, especially those in poverty into the system.

You no doubt know about the Finnish project, where they brought their birth rate down by a more or less coercive system. What mix do you advise us to recommend between that kind of coercive intervention and putting money into the pockets of people who have little money? What works best in terms of a low birth weight problem?

**Dr. Walker:** That is not an easy question to answer. In terms of the French situation, France has experienced a 35 per cent reduction in low birth weight. In association with their programs—and it is programs in the plural—they have done more than just pay pregnant women. I should add that the payments in some of the countries which use the system are quite a lot larger than our family allowance. However, that does not necessarily mean that even a small incentive would not work. It may well be that the fact of an incentive is what is important and not how much it is.

There is no question that when you compare the French record with that of other western countries, their fallen low birth weight has been much quicker than most others. The programs they have introduced, including payment and modifications of the Papiernik method, which is identification of risk and then managing those risk factors, do seem to have been effective in France. It is hard to separate the different items. I personally have not seen studies which have satisfactorily answered the question as to how effective the financial incentive has been.

Finland, too, has been successful in terms of reducing low birth weight. There is a difference between reductions in perinatal mortality, which have occurred in most western nations, including Canada, and Canada's record in perinatal mortality is not bad in the industrialized world. It is much better than the U.S.A. and the United Kingdom. It is not as good as Holland, Japan and the Scandinavian countries but we are in the top ten. This is a very hard-edged issue. It relates, of course, not only to birth weight but the quality of your health care system.

What we have not done is reduce our rate of low birth weight. It remains at this time around 6 per cent and it has been there for many years. Although we may have decreased perinatal mortality, one of the effects of having a relatively stable low birth weight rate and decreased mortality is that you then end up with a lot of compromised infants. It is not possible to say on the basis of present data whether providing the best possible care increases the number of handicapped infants but there certainly is no information to say that it has decreased it. Certainly, we know that many low birth weight babies who might possibly die with a poorer health care system now survive, but they survive in a compromised fashion.

[Traduction]

que temps, à verser des allocations familiales dès la conception. Je me demande si vous savez dans quelle mesure cela a contribué à faire entrer les femmes, surtout celles qui sont pauvres, dans le système.

Vous êtes sans doute au courant du programme plus ou moins coercitif grâce auquel la Finlande a réduit le problème du poids des bébés à la naissance. Entre ce genre d'intervention coercitive et le versement d'allocations aux gens démunis, qu'est-ce que vous nous conseillez de recommander? Qu'est-ce qui, par rapport au problème du poids des bébés à la naissance, donne le meilleur résultat?

**M. Walker:** Il n'est pas facile de répondre à cette question. Une diminution de 35 p. 100 des bébés d'un poids trop faible à la naissance a été constatée en France. Les programmes français, car il y en a plusieurs, ne se limitent pas à verser des fonds aux femmes enceintes. J'ajouterais que les sommes versées dans certains des pays qui font appel à ce système sont bien supérieures à nos allocations familiales. Cela ne veut cependant pas nécessairement dire qu'un stimulant, même petit, n'aurait pas d'effet. Il se peut fort bien que ce qui importe soit, non pas le montant, mais le fait d'avoir un stimulant.

Il ne fait aucun doute, lorsqu'on compare la fiche de la France à celle des pays occidentaux, que le problème du poids des bébés à la naissance s'y est résorbé beaucoup plus rapidement qu'ailleurs. Il semble que les programmes adoptés, dont le versement de primes et les modifications apportées à la méthode Papiernik, c'est-à-dire le diagnostic du risque et la gestion des facteurs de risque, ont porté fruit. Il est difficile de faire la part des choses entre les différents éléments. Je ne connais personnellement aucune étude qui indique de façon satisfaisante dans quelle mesure les stimulants ont été efficaces.

La Finlande a également réussi à réduire le problème des bébés d'un poids trop faible à la naissance. Il y a une différence entre cela et la réduction de la mortalité périnatale, que la plupart des pays occidentaux, y compris le Canada, ont réalisé. La fiche du Canada n'est pas mauvaise à cet égard dans le monde industrialisé. Elle est bien meilleure que celles des États-Unis et du Royaume-Uni, mais pas aussi bonne que celles de la Hollande, du Japon et des pays scandinaves. Nous nous situons parmi les dix premiers. Ce problème, qui a trait non seulement au poids à la naissance mais aussi à la qualité du système de soins de santé, n'est pas facile à résoudre.

Nous n'avons cependant pas réussi à réduire la proportion d'enfants d'un poids trop faible à la naissance, qui demeure depuis plusieurs années autour de 6 p. 100. Même si nous avons réussi à réduire la mortalité périnatale, une des conséquences d'avoir une situation où un taux relativement stable d'enfants d'un poids trop faible à la naissance s'accompagne d'une chute du taux de mortalité, c'est que l'on se retrouve avec beaucoup de bébés dont la santé est compromise. Il n'est pas possible de dire, en se fondant sur les données actuelles, si l'on augmente le nombre d'enfants handicapés en assurant les meilleurs soins possible; rien n'indique non plus, par contre, que leur nombre ait diminué. Nous savons avec certitude que beaucoup de bébés d'un poids trop faible à la naissance, qui seraient peut-être morts si les soins de santé étaient moins

[Text]

This is a double-edged sword and the edge that is still cutting us is our failure to reduce low birth weight rate. Irrespective of whether we are saving those babies, that is still hurting us.

Other countries have not only reduced mortality, which is probably laudable in its own sense, but they have reduced low birth weight. Those countries seem to be the ones who have paid particular attention to prenatal programming in various forms, including France and Finland.

**The Chairman:** What impressed me about Finland is that they have northern isolated regions as we do. As a federal body, with federal initiatives in mind, I do not understand why Canada has not launched a similar kind of program especially in the north, in federal jurisdiction areas. Do you know?

**Dr. Walker:** Senator Robertson has already alluded to one of the difficulties we have. We have several layers of government with different responsibilities. In the north, in contrast to the situation in the provinces, that should not have been a barrier. Whilst it is quite understandable, perhaps, that we have had some difficulty in our slightly fragmented system dealing with this problem in southern Canada, it is, indeed, a little more puzzling that we have not been able to address the problem in the north. The particular thing about the north is not just that it is like Finland in terms of isolation and population, but, more specifically, it contains one of our highest risk populations, the native population. A very high proportion of northerners are natives. Prenatal mortality is certainly higher in the north. The risk of low birth weight is also very significant in these populations, and poverty is extremely significant. It is endemic in these populations. So if there were an area where we could have done the same thing as the Finnish, it is in the north.

I just want to add one other point about Finland. You describe this as a coercive system, and, to a certain extent, I think that may be true of the Finnish model, but I would say that you can use some components of that system without its necessarily being coercive. For example, is it coercive to offer incentives? There is a difference. Perhaps it is only a difference of words, but I would not see a financial incentive to get into the health care system as necessarily coercive in the strictest sense of the word. Clearly it is still voluntary. However, you are putting in there an incentive that means that there is a penalty for not accessing the system. Some will call that coercion; fair enough. However, I would see that as being a positive incentive to do what you really should be doing for your baby anyway, rather than a system that is coercive in the strictest sense of the word.

**The Chairman:** Much better words, I agree. I wonder if I could ask Ms. Dewar, in terms of the recommendations you

[Traduction]

bons, survivent maintenant, mais ils survivent dans un état de santé compromis.

C'est une arme à deux tranchants, et le tranchant qui continue de nous couper au vif vient de ce que nous n'avons pas réussi à réduire la proportion d'enfants d'un poids trop faible à la naissance. Que nous réussissions ou non à sauver ces bébés, cela demeure une épine dans le pied.

D'autres pays ont réussi non seulement à réduire la mortalité, ce qui est probablement louable en soi, mais aussi le nombre de bébés d'un poids trop faible à la naissance. Ce sont les pays qui semblent avoir accordé une attention particulière aux diverses formes de programmes prénataux, comme la France et la Finlande.

**Le président:** Ce qui m'a impressionné au sujet de la Finlande c'est que ce pays a, comme nous, des régions nordiques isolées. En tant qu'organisme fédéral, en songeant aux initiatives fédérales, je ne comprends pas pourquoi le Canada n'a pas lancé, surtout dans le nord, dans les régions sous juridiction fédérale, un programme semblable. Le savez-vous?

**M. Walker:** Le sénateur Robinson a déjà fait allusion à une des difficultés que nous avons. Notre pays compte plusieurs paliers de gouvernement dont les responsabilités diffèrent. Contrairement à la situation qui existe dans les provinces, cela n'aurait pas dû poser un problème dans le Nord. Même s'il est peut-être compréhensible que nous ayons eu éprouvé des difficultés, à cause de notre administration publique quelque peu fragmentée, à régler ce problème dans les régions méridionales du Canada, il est effectivement étonnant que nous n'ayons pas réussi à y trouver remède dans le nord. La particularité que présente le Nord n'est pas seulement de ressembler, sur le plan de l'isolation et de la population, à la Finlande, mais plus spécifiquement de compter une population à très haut risque, les autochtones. Une très forte proportion des gens du Nord sont des autochtones et il ne fait aucune doute que la mortalité périnatale est plus élevée dans le Nord. Le risque d'avoir des enfants d'un poids trop faible à la naissance est assez élevé au sein de ces populations, et la pauvreté y est endémique. S'il existe donc une région où nous aurions pu faire la même chose que la Finlande, c'est bien dans le Nord.

J'aimerais seulement ajouter une autre chose au sujet de la Finlande. Vous en avez parlé comme d'un système coercitif, et dans une certaine mesure c'est peut-être vrai du programme finlandais, mais je crois qu'il serait possible d'utiliser certaines de ses composantes sans nécessairement faire un régime coercitif. Est-il coercitif, par exemple, d'offrir des stimulants? Il y a là une différence. C'est peut-être simplement une différence de sémantique, mais je ne considérerais pas une incitation financière à faire appel au système de soins de santé comme étant nécessairement coercitive au sens strict du terme. La démarche demeure clairement volontaire. Vous ajoutez toutefois une incitation, de façon à pénaliser ceux qui ne font pas appel au système. D'aucuns diront que c'est de la coercition, et je peux le comprendre. J'y vois toutefois une incitation positive à faire ce que vous devriez de toute façon faire pour votre bébé, plutôt qu'un régime coercitif au sens strict.

**Le président:** Cela vaut effectivement mieux, j'en conviens. Je me demande si je pourrais demander à M<sup>me</sup> Dewar, dans le



[Text]

make, and in terms of what you said about the clawback, to elaborate on the issue you raise. It seems to me that our current tax system is punitive to children, because, if you have children, by and large you are less well off than if you are without children. Have you ever examined the tax system to see the extent to which it could be revised so that we were not punitive to children? You have mentioned two or three aspects of it, such as the child care deduction, but I am talking now about taxes over all.

**Ms. Dewar:** Yes. Of course, my personal recommendation would be that this country take a good look at the Carter Commission, which said a dollar is a dollar is a dollar.

**Senator Beaudoin:** Which commission was that?

**Ms. Dewar:** The Carter Commission. It seemed to be a comprehensive review, and I guess it frightened too many people, so it has been filed like many other commission reports. In fairness, if we examine what is happening even with the tax credit, which is certainly a major step in the right direction, we will see that the level of tax credits to children certainly is not covering what the cost of the child is to a family. I am hoping that now that we are getting into tax credits, perhaps we will start looking at things in those ways instead of what you can get an exemption for. We should say, "This is the value that you have for it," and then raise that tax credit.

I really do think that a lot of things that have happened in Canada have been as a result of a value system rather than anything else. There is no question about that in the north. Had we had a lot of white people who wanted to set their businesses up in the north, we would have looked very differently at the children that they were reproducing than we do at our native children. I think we have the potential of being able to do that. If our native children become a priority, then we will do something about their health care and I think we have it within our grasp to do so.

As to the tax system itself, when I refer to the ability to look at every public policy and put children in there, I think we have to examine our tax system to find out how it is devaluing children. I think you will find the tax credit system not adequate. The exemptions that are still there for parents are not adequate, because people without children benefit more than people with children.

As for the child care exemptions, I certainly have great concerns about the fact that we will give exemptions up to \$4,000 to non-licensed child care, yet we do not give any kind of recognition to the mother or father who is at home. It seems to me that that should be part of the tax system. It comes back to this value system that says, "If the child is yours, the work you do with it is not valued." We really have to look at a tax system that is fair to people who are delivering care and nourishment to children.

[Traduction]

contexte des recommandations que vous avez formulées et de ce que vous avez dit au sujet des dispositions de récupération fiscale, d'explicitier un peu plus le problème soulevé. Il me semble que notre régime fiscal actuel est punitif à l'égard des enfants car, dans l'ensemble, si vous avez des enfants, vous êtes financièrement désavantagé par rapport à ceux qui n'en ont pas. Avez-vous déjà cherché à déterminer dans quelle mesure il faudrait réviser le régime fiscal pour ne pas punir ceux qui ont des enfants? Vous avez mentionné deux ou trois aspects de cette question, comme la déduction pour garde d'enfants, mais je parle maintenant du régime fiscal pris globalement.

**Mme Dewar:** Oui. Personnellement je recommanderais que nous examinions de près le rapport de la Commission Carter où il est dit qu'un dollar est un dollar.

**Le sénateur Beaudoin:** De quelle commission?

**Mme Dewar:** De la Commission Carter, qui me semble avoir réalisé un examen complet; j'imagine que cela a fait peur à trop de gens de sorte que le rapport, comme ceux de beaucoup d'autres commissions, a été classé. Si nous regardons ce qui se passe avec le crédit d'impôt, qui constitue certainement un pas important dans la bonne direction, il est évident que le niveau des crédits d'impôt liés aux enfants est loin de correspondre à ce que l'enfant coûte à la famille. Maintenant que nous avons commencé à mettre en place des crédits d'impôt, j'espère que nous commencerons à regarder les choses dans cette optique au lieu de chercher les déductions possibles. Une fois déterminée la valeur d'une composante, nous devrions établir un crédit d'impôt correspondant.

Beaucoup de choses qui se sont produites au Canada ont découlé davantage, je crois, d'un système de valeurs que de toute autre chose. Cela ne fait aucun doute dans le Nord. Si beaucoup de Blancs avaient voulu établir leurs entreprises dans le Nord, notre perception de leurs enfants aurait été très différente de celle que nous avons des jeunes autochtones. Je crois que nous sommes en mesure de le faire. Si nous décidons d'accorder la priorité aux enfants autochtones, nous nous occuperons des soins de santé qu'ils reçoivent, et je crois qu'il nous est possible de le faire.

Pour ce qui est du régime fiscal proprement dit, lorsque je parle de notre aptitude à réexaminer chaque politique gouvernementale, y compris celles qui ont trait aux enfants, je crois qu'il faut l'examiner pour voir comment les enfants s'y trouvent dévalués. Vous constaterez, je crois, que le système de crédits d'impôt laisse à désirer. Les déductions dont les parents continuent de bénéficier ne sont pas suffisantes puisque le régime continue de favoriser les personnes sans enfants par rapport à celles qui en ont.

Pour ce qui est des déductions pour garde d'enfants, je suis très inquiète de voir que nous accorderons des déductions allant jusqu'à 4 000 \$ pour les services de garde d'enfants non agréés alors que nous ne reconnaissons aucunement la mère ou le père au foyer. Il faudrait, il me semble, les intégrer au régime fiscal. Cela nous ramène au système de valeurs selon lequel, s'il s'agit de votre enfant, le travail que vous y consacrez n'a aucune valeur. Il nous faut vraiment trouver un régime fiscal équitable envers ceux qui s'occupent des enfants et les nourrissent.

[Text]

**The Chairman:** Claudette Bradshaw from the Moncton Headstart Program appeared yesterday and gave us wonderful testimony. She distinguishes various categories of poor people. I cannot remember them all but she mentioned what she calls working poor, social assistance poor and then generational poor. It was the generational poor she was speaking about. She said that for those families the family allowance was far more important than the child tax credit, in the sense that the family allowance was such a small amount of money it got spent on food, whereas the child tax credit, which comes at intervals, is a big enough sum of money that it gets spent on goods for the parents. Is that your observation, and, if it is, is that true for all categories of poor people or only for the generational poor?

**Ms. Dewar:** When you have very little money and you only get it in one lump, it is pretty general because when you need a loaf of bread, you need it today. You cannot wait until you get the money.

It is very important that you can spend your tax credit and you can have it in the form of a family allowance, for example. The government does not have to pay it only twice a year. One of the major concerns that we found with the elderly was that some of them who were eligible for tax credits did not file income tax because they were not paying income tax, so they were not getting access to their credits. That is one of the negatives of tax credits. However, I think that on the whole the tax credit approach is the right way to go. We can change how we dispense it.

**The Chairman:** The argument she is making is that the family allowance is more important because it is a small, regular amount of money. Perhaps I did not understand you. Are you saying that we should shift the child tax credit into that small, regular amount of money and get rid of the family allowance?

**Ms. Dewar:** No.

**The Chairman:** Thank you.

**Ms. Dewar:** No, I certainly am not.

**The Chairman:** I thought you would want to clarify that.

**Ms. Dewar:** I would increase the family allowance, because I think it is part of how we value children. As for the tax system, I think that rather than allowing a tax exemption for a child, a tax credit for a child is better, and we should double or triple the family allowance.

**Senator Robertson:** We could use the family allowance in a comparable way to how we use the old age pension, and we could use the tax credit as a GIS, a vehicle to top it up.

**Ms. Dewar:** Yes.

[Traduction]

**Le président:** Lorsqu'elle a comparu hier, Claudette Bradshaw de *Moncton Headstart* nous a apporté un magnifique témoignage. Elle fait une distinction entre diverses catégories de pauvres. Je ne me souviens pas de chacune des catégories, mais elle a mentionné ce qu'elle appelle les gagne-petit, les assistés sociaux et les familles pauvres. Elle disait notamment que pour les familles pauvres les allocations familiales avaient beaucoup plus d'importance que le crédit d'impôt pour enfants en ce sens que, contrairement aux allocations familiales, dont le montant est si faible qu'on l'utilise pour s'alimenter, le crédit d'impôt pour enfants, qui est versé par intervalles, représente une somme conséquente dont les parents se servent pour s'acheter quelque chose. Avez-vous la même perception et, si c'est le cas, est-ce vrai de toutes les catégories de pauvres ou seulement des familles pauvres?

**Mme Dewar:** Si vous avez très peu d'argent et que vous en recevez tout d'un coup, c'est assez courant. Lorsque vous avez besoin de pain, c'est aujourd'hui qu'il vous le faut. Vous ne pouvez pas attendre de recevoir de l'argent.

Il est très important que vous puissiez dépenser votre crédit d'impôt, qui pourrait prendre la même forme que les allocations familiales. Le gouvernement n'est pas tenu de le verser seulement deux fois par an. Un des principaux problèmes que nous avons constaté chez les personnes âgées, c'est que, même lorsqu'elles étaient admissibles au crédit d'impôt, certaines ne remplissaient pas de déclarations d'impôt sur le revenu parce qu'elles n'avaient pas d'impôt à payer et ne recevaient donc pas leur crédit d'impôt. C'est l'un des aspects négatifs des crédits d'impôt. Je crois toutefois que, dans l'ensemble, les crédits d'impôt représentent la meilleure solution. Nous pouvons cependant changer la façon dont ils sont versés.

**Le président:** Ce que Madame Bradshaw faisait ressortir, c'est que les allocations familiales sont plus importantes car elles arrivent régulièrement par petites sommes. Je ne vous ai peut-être pas bien compris. Voulez-vous dire que nous devrions intégrer le crédit d'impôt pour enfants à ces petites sommes régulières d'argent et faire disparaître les allocations familiales?

**Mme Dewar:** Non.

**Le président:** Merci.

**Mme Dewar:** Non, certainement pas.

**Le président:** Je pensais que vous aimeriez clarifier ce point.

**Mme Dewar:** J'augmenterais les allocations familiales parce qu'elles témoignent, je crois, de la valeur que nous attachons aux enfants. Pour ce qui est du régime fiscal, je crois que, au lieu d'accorder une déduction fiscale pour un enfant, il vaudrait mieux établir un crédit d'impôt pour enfants; nous devrions, par ailleurs, doubler ou tripler le montant des allocations familiales.

**Le sénateur Robertson:** Nous pourrions utiliser les allocations familiales un peu comme la pension de vieillesse, et se servir du crédit d'impôt, tout comme le supplément de revenu garanti, pour les plafonner.

**Mme Dewar:** C'est exact.



[Text]

**The Chairman:** We have one quick question from Senator Beaudoin.

**Senator Beaudoin:** I hope this has not been discussed already. What about the universality of the family allowance?

**The Chairman:** A very fast question.

**Senator Beaudoin:** Yes. Perhaps it cannot be answered.

**Ms. Dewar:** I guess I come back to being a public health nurse in the community, and working with children and watching rich and poor children relate to each other. Whether we like it or not, children are very honest with each other. Sometimes that family allowance comes into a family where it is not needed. However, believe me, there are families where the family allowance means perhaps a pair of shoes or a school book, and I can hear the child saying, "I am going to get my new shoes tomorrow, because we are getting our family allowance." I can hear another child saying, "We do not need that because my parents are better than your parents." You are building into child socialization a very strong class system, and I think it is wrong.

**The Chairman:** So you would get rid of universality?

**Ms. Dewar:** No, you would keep universality, because if you get rid of it you are building in a socialization that is a class system to children, because children recognize quickly the differences.

If you wanted to look at a tax system, you keep the universality, and if the incomes are so high that they do not need the benefit, instead of the clawback you tax the income. You do not punish people for having children.

**Senator Beaudoin:** That is your philosophy.

**Senator Robertson:** I agree with your comments regarding the clawback, but if that inequity were corrected so that a single-income earner in a family were treated as a double-income earner, then would you have trouble with the clawback?

**Ms. Dewar:** Yes, because I think it is a devaluing of children. I think what we need to do is tax wealth and not income for children.

**Senator Robertson:** You really will not get all of it back; some is left there.

**Ms. Dewar:** It depends on the level at which you want to tax wealth. Family allowances are a benefit for the children rather than a value for the children, and that comes back to what you were saying about the rates for the children.

**Senator Robertson:** I do not believe it is of much value to certain people at certain income levels. However, that is my philosophy.

**The Chairman:** I wish to thank the witnesses for appearing this morning, and also thank the Canadian Council on Children and Youth for its more general work which, as we know,

[Traduction]

**Le président:** Le sénateur Beaudoin voudrait poser une courte question.

**Le sénateur Beaudoin:** J'espère que ce sujet n'a pas déjà été traité. Qu'en est-il de l'universalité des allocations familiales?

**Le président:** Une très courte question.

**Le sénateur Beaudoin:** Oui. Peut-être qu'il est impossible d'y répondre.

**Mme Dewar:** Je me remets dans la peau d'une infirmière de la santé publique qui travaille auprès des enfants dans une collectivité où elle est témoin des relations entre enfants riches et enfants pauvres. Qu'on le veuille ou non, les enfants sont très honnêtes entre eux. Il arrive qu'une famille qui n'en a pas besoin reçoive des allocations familiales. Il existe par contre, vous pouvez me croire, des familles où les allocations familiales représentent peut-être une paire de souliers ou un manuel scolaire, et j'imagine fort bien un enfant dire: «J'aurai de nouveaux souliers demain, parce que nous allons recevoir notre allocation familiale.» J'imagine aussi un autre enfant lui répondre: «Nous n'en avons pas besoin parce que mes parents sont meilleurs que les tiens». La socialisation de l'enfant s'accompagne alors d'un très fort sentiment de classe qui me semble mauvais.

**Le président:** Vous feriez donc disparaître l'universalité?

**Mme Dewar:** Non, vous conserveriez l'universalité parce qu'en vous en défaisant vous instaureriez un élément de socialisation qui semblerait un système de classes sociales aux yeux des enfants, car ces derniers reconnaissent rapidement les différences.

Si vous songez à adopter un système d'imposition, conservez l'universalité, et vous n'auriez qu'à imposer les revenus trop élevés pour justifier des prestations, plutôt que de procéder à la récupération. Pourquoi pénaliser les gens qui ont des enfants?

**Le sénateur Beaudoin:** C'est votre ligne de conduite.

**Le sénateur Robertson:** Je suis d'accord avec ce que vous avez dit au sujet de la récupération, mais si l'injustice que vous avez relevée était corrigée pour qu'un ménage à un seul revenu soit traité comme un ménage à deux revenus, vous opposeriez-vous alors à la récupération?

**Mme Dewar:** Oui, parce que j'estime que c'est dévaluer le revenu consacré aux enfants. À mon avis, il vaut mieux imposer la richesse que ce revenu.

**Le sénateur Robertson:** La récupération ne sera pas absolue; il restera encore de l'argent pour les enfants.

**Mme Dewar:** Tout dépend de la mesure dans laquelle vous voulez imposer les riches. Les allocations familiales sont versées par enfant et non pour les enfants, ce qui nous ramène à ce que vous avez dit au sujet des taux établis pour les enfants.

**Le sénateur Robertson:** Je ne pense pas que ces allocations aient une valeur considérable pour certaines personnes à certains niveaux de revenu. Toutefois, c'est une opinion personnelle.

**Le président:** Je désire remercier le témoin d'être venue comparaître ce matin, et je veux aussi remercier le Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse de ses travaux d'ordre

[Text]

involves parliamentarians from time to time. It does a great job of educating people across the country.

The next witness is Ms. Carol Russell, Project Design Co-ordinator, Primary Prevention-Early Intervention, Childrens' Services Branch, Ontario Ministry of Community and Social Services. As co-ordinator, Mr. Russell will oversee the research project entitled "Better Beginnings Better Futures" which is designed to prevent emotional, physical and school-related problems of children.

Speaking as an Ontario representative who has heard a little about this project, this is an extremely important undertaking in a province where the evidence of childrens' health and other problems is fairly stark.

Please proceed, Mr. Russell.

**Ms. Carol Russell, Project Design Co-ordinator, Primary Prevention-Early Intervention, Childrens' Services Branch, Ministry of Community and Social Services (Ontario):** Madam Chairman, I want to start by explaining what we mean by primary prevention and early intervention.

The Ministry of Community and Social Services usually sees itself as at this end of this diagram where we give treatment and institute rehabilitation programs. We see ourselves as a safety net ministry for people who already have identified problems. Approximately ten years ago the ministry became interested in seeing if it could provide programs for children in particular who were at risk of developing problems but did not already have those problems visible to people who would meet them. Right now we are beginning to do a research project in the area of early intervention and prevention, and today I am going to talk today about the prevention project.

Dr. Naomi Ray-Grant, a child psychiatrist working for our ministry 10 years ago developed the definition of primary prevention and published it in a booklet. There are only a few copies of this booklet around these days, so I do not have any extra copies with me. She said that primary prevention was reducing the incidents of disorder or disability in the population of children—that is to say, reduce the number of new cases of emotional or behavioural problems in children.

**The Chairman:** Could you read the title of that book into the record?

**Ms. Russell:** Yes, it is entitled, *State of the Art—A Background Paper on Prevention*. This was released in 1979 by our ministry.

**Senator Beaudoin:** Is that out of print now?

**Ms. Russell:** Yes. I think I have the last 20 copies in my office.

So we had a definition but we did not know what a good prevention program would be or how we could deliver such a pro-

[Traduction]

plus général auxquels participent, comme nous le savons, les parlementaires parfois. Cet organisme obtient d'excellents résultats dans l'information de la population canadienne.

Le témoin suivant est Mme Carol Russell, coordonnatrice de la conception de projets. Prévention primaire et intervention hâtive, Direction des services à l'enfance, ministère ontarien des services communautaires et sociaux. À titre de coordonnatrice, M<sup>me</sup>s Russell nous donnera un aperçu du projet de recherche intitulé «Better Beginnings Better Future» mené dans le but de prévenir les problèmes émotionnels, physiques et scolaire que peuvent connaître les enfants.

Ayant moi-même eu l'occasion, puisque je représente l'Ontario, d'entendre quelque peu parler de ce projet, j'estime que c'est une entreprise très importante dans une province où les problèmes de santé et autres des enfants sont assez manifestes.

À vous la parole, madame Russell.

**Mme Carol Russell, coordonnatrice, Conception de projets, Prévention primaire-Intervention hâtive, Direction des services à l'enfance, ministère des services communautaires et sociaux (Ontario):** Madame la présidente, je voudrais tout d'abord expliquer ce que nous entendons par prévention primaire et par intervention hâtive.

Le ministère des services communautaires et sociaux se perçoit habituellement comme l'organisme chargé en bout de ligne de donner des traitements et d'instituer des programmes de réadaptation. Nous nous percevons en effet comme un ministère de dernier recours pour les personnes dont les problèmes ont déjà été cernés. Il y a environ dix ans, le ministère a cherché à voir s'il ne pouvait pas dispenser des programmes pour les enfants qui risquaient d'avoir un jour les problèmes de sa clientèle habituelle. À l'heure actuelle, nous nous lançons dans un projet de recherche dans le domaine de l'intervention et de la prévention hâtives, et aujourd'hui j'ai l'intention de vous entretenir de l'aspect prévention.

Le Dr Naomi Ray-Grant, psychiatre pour les enfants qui travaille depuis 10 ans au service de notre ministère, a conçu sa propre définition de la prévention hâtive dans un petit livre qui a été publié. Il ne reste plus que quelques exemplaires de cette ouvrage de sorte que je ne puis vous en distribuer. Selon ce médecin, donc, la prévention primaire consiste à réduire les incidents qui peuvent être source de désordre et d'incapacité chez les enfants—c'est-à-dire réduire le nombre de nouveaux cas de perturbations des émotions ou du comportement chez les enfants.

**Le président:** Pourriez-vous nous lire le titre de ce livre pour que nous puissions le consigner à nos dossiers?

**Mme Russell:** Oui, il s'intitule «*State of Art—A Background Paper on Prevention*». Il a été publié en 1979 par notre ministère.

**Le sénateur Beaudoin:** Était-ce un tirage limité?

**Mme Russell:** Qui, je pense qu'il m'en reste 20 exemplaires seulement dans mon bureau.

Nous avions donc une définition mais nous ne savions pas en quoi pouvait consister un bon programme de prévention ni



[Text]

gram; but we had money to do some research demonstration projects.

We basically turned to the communities and asked them for their best idea of what a prevention program is about, and, if it sounded reasonable and had an evaluation component to it, we would fund it. We were prepared to fund in the \$35,000 to \$55,000 range, and we funded approximately 15 projects at that time. They were programs aimed at teen mothers or increasing the self-esteem of primary school-age children—those types of programs. There were some problems that developed with our whole process that we used 10 years ago that have very strongly influenced the direction we are taking now. I want to walk you through some of the problems that occurred at that time. First, we did not make any linkages between the program directors and the evaluators. Most program directors who work in very disadvantaged neighbourhoods do not necessarily have researchers or program evaluators in their professional networks. One of the problems we had was that some of the evaluators that worked on these proposals were frankly incompetent, so we had to throw away the research that was done on those projects.

In other cases where the program evaluator and the program director worked together, eventually they began to have personality or ideological problems. In many cases it was because the program director felt that he or she was being personally evaluated rather than whether or not the children were improving under the program. In the third case, when we had really good program directors and researchers, the timeframe was too short. Most of these projects were grassroots programs where you had to go out and convince people that the program you were supplying—for example, for teen mothers—was important, valuable and something that was to be respected. It took quite a while to get community support for those types of grassroots programs. By the time they were getting up and going, we were demanding that the evaluation be complete. People were very upset because they thought this was not going to be a good evaluation of the true value of the project because the timeframe was too short.

So those were some of the problems that arose. Even more important, some of the problems were caused because we did not have good baseline data on emotional or behavioural problems in children. Just because you raise self-esteem in children from the fall to the spring does not necessarily mean that you have prevented any problems that those children might have or develop later on. That was one of our major problems at that point.

We decided that we needed to have an epidemiological study done of the emotional and behavioural disorders in children in Ontario, and we funded it under the Ontario Child Health Study. Joan, I believe you were scheduling Dr. Offord to appear before the committee?

**Ms. Joan Vance, Research Officer, Library of Parliament:** Yes, he is.

[Traduction]

comment nous pourrions le dispenser—mais nous avions des fonds pour financer certains projets pilotes.

Nous nous sommes essentiellement tournés vers les groupes intéressés et avons fait appel à leur imagination pour concevoir un programme de prévention qui s'il était raisonnable et pouvait passer le crible de l'évaluation, serait financé dans une mesure qui pourrait aller de 35 000 \$ à 55 000 \$ et nous en avons d'ailleurs financé quinze à l'époque. Il s'agissait de programmes visant les mères adolescentes ou destinés à accroître l'estime personnelle des enfants de l'école primaire—vous savez ce genre de programme. La manière de faire que nous avons adoptée il y a dix ans a engendré des problèmes qui ont fortement influé sur la ligne de conduite que nous avons adopté maintenant. Permettez-moi de vous exposer certains de ces problèmes. Premièrement, nous n'avions établi aucun lien entre les directeurs et les évaluateurs de programmes. La plupart de ces directeurs qui travaillent dans les milieux défavorisés ne peuvent nécessairement compter sur des chercheurs ou des évaluateurs de programmes. Certains des évaluateurs qui avaient travaillé à ces propositions étaient franchement incompetents de sorte que nous avons dû renoncer aux recherches qui avaient été effectuées sur ce projet.

Il est arrivé aussi, lorsque les évaluateurs et directeurs de programmes travaillaient ensemble, qu'il y ait des conflits de personnalité ou d'idéologie. Très souvent, c'était parce que le directeur estimait que c'était lui l'objet de l'évaluation et non les enfants inscrits au programme. Dans le troisième cas, où nous avions cette fois d'excellents directeurs et chercheurs, le délai imparti était trop court. Et la plupart de ces projets étaient concrets et il fallait aller convaincre les gens que les programmes comme celui qui s'adressait aux mères adolescentes, étaient importants, valables et sérieux. Il a fallu beaucoup de temps pour obtenir l'appui de la communauté à ces genres de programmes concrets. Dès que ces programmes étaient demandés nous en exigeons une évaluation, ce qui creait beaucoup d'inquiétude car on craignait que l'évaluation ne puisse être révélatrice étant donné le peu de temps qui avait été consacré au projet.

Voilà donc certains des problèmes qui se sont présentés. Et ce qui est encore plus important, certains de ces problèmes sont imputables au fait que nous n'avions pas de données de base fiables sur les problèmes d'ordre émotif et de comportement des enfants. Le simple fait que vous ayez haussé l'estime personnel des enfants entre l'automne et le printemps ne signifie pas nécessairement que vous avez prévenu l'éclosion de problèmes chez ces enfants. C'était là une de nos principales pierres d'achoppement.

Nous avons donc décidé que nous devons faire effectuer une étude épidémiologique sur les perturbations d'ordre émotive et de comportement des enfants ontariens, que nous avons fait financer par l'*Ontario Child Health Study*. Joan, vous aviez prévu, je crois, que le docteur Offord comparaitrait devant le comité?

**Mme Joan Vance, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement:** Il comparaitra en effet.

[Text]

**Ms. Russell:** I will not spend much time of this, but Dr. Offord is head of the Child Epidemiology Unit at Chedoke-McMaster Hospitals. They did an epidemiological survey of emotional and behavioural disorders in children in Ontario. This was a sample survey of over 3,000 children living in Ontario. I provided a summary of the findings, which you will find in the blue book. The bottom line of that survey, as far as the ministry was concerned, was that one child in six in Ontario had an identifiable emotional or behavioural disorder. Of those children who have a disorder, only one child in six has seen any kind of a professional in the last six months. Of those who have seen any kind of a professional, over 50 per cent of them had seen a medical professional.

This has some very strong implications for our ministry because our ministry, social services, funds over 96 children's mental health centres to the tune of approximately \$300 million. It was clear that the children who had these disorders were not being seen in the clinics that we were funding, which was a real problem for us. Furthermore, the rate one child in six is not necessarily high. It is standard around the world, whether you are looking at adults or children in either North America or Europe. The norm is around one in five, one in six or one in seven. We also asked ourselves: Do we really have to wait for a child to develop an emotional or behavioural disorder? We should have a program in place earlier in the lives of these children who are at risk in order to avoid that.

We recently published another book called "Children at Risk" that I have supplied for you. There is a video that accompanies this, which the Senate committee may also want to look at. It is about half an hour long. The Ontario Child Health Study then pointed out the risk factors for us, and they will not be surprising. There is chronic or severe poverty, especially for those children living in families who are on social assistance or who live in subsidized housing. Those children are the most at risk in Ontario.

On the basis of the epidemiological study and our previous experience, more money was made available to us to do another research project, and we wanted to conduct it in a better manner than before. First we determined the number of other prevention programs in existence which might provide useful information to us. The American Psychological Association had come up with a list of what they called 14 model prevention programs. We invited four of those to come to Toronto to make a presentation to about 65 policymakers, researchers and program directors. Then we turned to the people at that consultation and asked what our next step should be. They said that these American programs are all fine and good but that most of them are very university based, and it was questioned whether they would be able to be transferred to communities in Canada. It was thought that we should do our own literature review of prevention programs, focusing on Ontario in particular, because we have been undertaking prevention for approximately 10 years now; but it just has not all been published in scholarly journals.

[Traduction]

**Mme Russell:** Je ne veux pas m'attarder trop longtemps à cette question, mais le docteur Offord dirige la section de l'épidémiologie infantile de Chedoke-McMaster Hospitals. Cette équipe a effectué une étude épidémiologique sur les perturbations d'ordre émotive et de comportement des enfants ontariens. Cette étude apporté sur un échantillonnage de plus de 3 000 enfants résidant en Ontario. J'ai apporté un résumé des conclusions que vous trouverez dans le livre bleu. Cette étude apprenait essentiellement au ministère qu'un enfant sur six en Ontario avait des problèmes émotifs et comportement identifiables. Mais un seul de ces enfants sur six avait consulté professionnel au cours des six derniers mois. Parmi ceux qui ont vu un professionnel, plus de 50 pour cent avait été examiné par un professionnel de la santé.

Ces données revêtaient beaucoup d'importance pour notre ministère car ce dernier, par le truchement des services sociaux, finance plus de 96 centres de santé mentale pour enfants au coût approximatif de 300 millions de dollars. Il était clair que les enfants qui avaient ces problèmes n'étaient pas examinés dans les centres que nous finançons, ce qui nous causait un véritable problème. En outre, le rapport de l'enfant sur six n'est pas nécessairement élevé. C'est le rapport qu'on trouve habituellement dans tous les pays du monde, que l'on se penche sur les adultes ou sur les enfants qui vivent en Amérique du Nord ou en Europe. Les normes se situent autour d'un rapport de 1 à 5, de 1 à 6 ou de 1 à 7.

Nous nous sommes également demandés si nous devons vraiment attendre que l'enfant présente un problème d'ordre émotif ou de comportement. Il nous fallait, pensions-nous, mettre sur pied un programme qui nous permettrait de nous attaquer plutôt au sort des enfants à risque, et al, dans un but préventif. Nous avons récemment publié un autre livre intitulé «*Children at Risk*» dont je vous ai remis un exemplaire. Ce livre est accompagné d'un vidéo d'environ une demi-heure que le comité sénatorial pourra désirer voir également.

L'*Ontario Child Health Study* nous a alors signalé les facteurs de risques que nous pouvions expérimenter, et ils n'ont rien d'étonnants. Il y a la pauvreté chronique ou extrême, surtout pour les enfants de familles qui vivent de l'assistance sociale ou qui habitent des logis subventionnés. Ces enfants sont ceux qui présentent le plus de risque en Ontario. Compte tenu de l'étude épidémiologique et de notre expérience passée, on nous a alloué plus de fonds pour effectuer un autre projet de recherche et nous avons voulu mieux nous y prendre. Premièrement, nous avons déterminé le nombre des programmes de prévention qui existaient déjà et qui pouvaient nous procurer des renseignements utiles. The *American Psychological Association* nous a remis une liste de ce qu'elle jugeait être les quatorze programmes de prévention modèles. Nous avons invité quatre de leurs représentants à venir à Toronto pour prendre la parole devant environ 65 décideurs, chercheurs et directeurs de programmes. Nous avons alors sondé l'opinion de l'assistance pour savoir quel devrait être notre future orientation. On nous a dit que ces programmes américains étaient excellents, mais que la plupart d'entre eux étaient très théoriques et qu'on pouvait s'interroger sur leur possibilité d'adaptation aux besoins concrets des collectivités du Canada. On estimait qu'il



[Text]

The panel also said not to have a child psychiatrist or child psychologist sit down and conduct this literature review because that person will have his own biases and his own set of glasses through which he looks at this material. It was suggested that a broad group of people sit down and look at this material. We did that. We then pulled together 25 researchers and program directors from across the province to look at primary prevention programs in Ontario and what had been written up in the literature.

They divided themselves into five groups and looked at infant programs, preschool programs, primary school programs, community involvement—they thought that would be very important if you are looking at children living in disadvantaged neighbourhoods—and also how to provide good research. It was an interesting process to watch because we had two public health nurses with four people who were either teachers or had been on school boards. We had community developers, social workers, psychiatrists and psychologists. They were all sitting around the room just like this, but they did not all speak the same language. All of them were very well respected in their fields.

Basically what happened is that we had someone sitting here who spent an entire life working on mother-infant interaction, and was absolutely convinced that if you did not have good mother-infant interaction, you were not going to prevent any emotional or behavioural problems in children. That person sat right next to someone whose entire life was spent working as a community developer in some of our subsidized housing complexes. That person absolutely convinced that you could have the best mother-infant interaction in the world, but if, when those children walked outside their apartment, they had to step over drunks and go to school and be stigmatized because they lived in subsidized housing, then you were not going to prevent anything. That person sat next to someone whose entire life was spent working in our school system. That person was absolutely convinced that you could have the best family in the world and live in the best neighbourhood in the world, yet what goes on at school for eight hours a day would have a big influence on whether or not your children develop these kinds of problems. We had researchers and program directors sitting right next to one another. Some programs had been practically defunded because of poorly implemented evaluations. So when they first started out there were all kinds of touchy situations, and they were not really inclined to listen to each other. However, they were all committed to primary prevention. Was there not some way to get at children at risk before they actually developed problems? I am not going to go through everything they found out, because it has been published in this booklet called "Better Beginnings, Better Futures." The first half of this booklet contains the information; the second half contains indexes and appendices. It has been printed in large type, so it is meant to be skimmed through.

[Traduction]

nous fallait reviser nos propres documents sur les programmes de prévention, en nous arrêtant surtout à ceux de l'Ontario parce que nous y avions mené des programmes de prévention depuis 10 ans maintenant, sans que nos méthodes aient été publiées dans des journaux savants.

Le groupe d'étude nous a déconseillé de confier cette révision à un psychiatre ou un psychologue des enfants parce que ces spécialistes ne pourraient manquer de faire preuve d'une certaine déformation professionnelle. On nous a plutôt proposé de confier cette étude à un groupe diversifié, ce que nous avons fait. Nous avons réuni 25 chercheurs et directeurs de programmes de toute la province, nous nous leur avons demandé d'examiner les programmes de prévention primaire de l'Ontario et tout ce qui avait été rédigé à ce sujet.

Ceux-ci se sont répartis en cinq groupes et ont examiné les programmes destinés aux enfants en bas âge, aux enfants de l'école primaire, à la participation communautaire—ils ont pensé qu'il fallait à tout prix se pencher sur les enfants qui vivent dans les quartiers défavorisés—et ils se sont également enquis des meilleures façons de faire cette recherche. C'était intéressant à observer parce que ce travail réunissait deux infirmières hygiénistes, quatre enseignants ou ex-membres d'une commission scolaire. Nous avions des concepteurs communautaires, des travailleurs sociaux, des psychiatres et des psychologues. Nous étions tous assis autour d'une table comme aujourd'hui, mais ne parlions pas tous la même langue. Tous étaient des éminences dans leur domaine.

Essentiellement cela s'est passé comme ceci. Nous avions quelqu'un qui avait consacré toute sa vie à l'interaction mère-enfant. Cette personne-là était convaincue qu'il était absolument essentiel de ménager un climat propice à l'établissement de bonnes relations mère-enfant pour prévenir l'apparition ultérieure de problèmes émotifs ou comportementaux. Elle était assise à côté de quelqu'un qui avait passé toute sa vie comme intervenant dans certains de nos ensembles immobiliers subventionnés. Cette personne-là était pour sa part persuadée que même avec les meilleures relations mère-enfant du monde, si ces enfants doivent, au sortir de chez eux, enjamber des ivrognes pour se rendre à l'école où ils seront montrés du doigt parce qu'ils vivent dans des logements subventionnés, on n'empêchera rien du tout. Une autre personne avait travaillé toute sa vie dans les écoles. Elle était sûre que même si un enfant était élevé dans la meilleure famille du monde dans le meilleur quartier du monde, ce qui se passait à l'école pendant huit heures par jour allait fortement influencer son développement et l'apparition de ce genre de problèmes. Des chercheurs et des directeurs de programmes travaillaient coude à coude. Certains programmes avaient pratiquement perdu tout financement à cause d'évaluations mal mises en œuvre. Alors au début, quand ils ont commencé à travailler, il y avait toutes sortes de frictions, et personne n'était vraiment porté à écouter les autres. Cependant, ils s'intéressaient tous à la prévention primaire et cherchaient une façon de répondre aux besoins des enfants à risques avant que ceux-ci n'aient vraiment des problèmes. Je ne vais pas vous décrire en détail toutes leurs constatations parce que leurs travaux sont résumés dans cette brochure intitulée «Better Beginnings, Better Futures». Les renseignements en question sont contenus dans la première

*[Text]*

The researchers said that cheap, simple, one-shot programs will not work. One year of a pre-school education is not going to do much. It has to be of very high quality. It has to be linked to what went on before the child arrived at the pre-school and after the child leaves the preschool. There has to be what they call integration. They basically recommended an integrated model of two types—either a prenatal infant development program combined with a preschool program or a preschool program combined with a primary school program.

In social services we have been talking coordination for a long time. Frankly, it does not work very well. Coordination means someone takes care of the kids with the physical problems; someone takes care of the kids with the school-related problems; and someone else takes care of the kids with the emotional and behavioural problems. In many cases it is the same child who is seeing a number of different people. The source of the problems is not looked at. So we should integrate the services to begin with.

Secondly, we should involve the parents and the community leaders in the programs that are developed. The preschool director and the primary school principal should sit down with the families and the community leaders and say, "What do we need around this integration for health child development in our particular community?" As you were discussing earlier this morning, different poverty communities have different types of problems or different communities may perceive the cause of their problems as being different from other communities. For instance, in one community the parents might say, "Our kids are at risk for not developing healthily because we are gone all day. We have to commute long distances to work. We are gone from seven in the morning until seven at night. So our kids need some comprehensive child care that is before school, that is after school, that provides some sort of a breakfast for the kids in the morning," and so on.

Another community might say, "In our area our kids are at risk because our families are spread out and the mothers are isolated. When they are isolated they get depressed. So we need a mother support group, and that would be important for healthy child development in our particular area."

Another community might say, "In our area the kids are at risk because the parents have very low job skills. They can only get the minimum wage job, so we need some sort of employment training program in order for parents to upgrade their skills and get better jobs that are available."

The model that was posed was tailor-made to a particular community or neighbourhood in which it was located. The

*[Traduction]*

partie de la brochure. La seconde contient des index et des annexes. Le texte est imprimé en gros caractères pour permettre une consultation rapide et facile.

Les chercheurs ont dit que les programmes ponctuels bon marché ne donneront rien, car une année d'éducation préscolaire ne pèsera pas bien lourd dans la balance. Il faudrait qu'elle soit de très haute qualité et que ce type d'intervention soit lié à ce qui se passe durant les heures qui précèdent l'arrivée de l'enfant à la préscolaire et celles qui suivent. Il faut qu'il y ait, disent-ils, intégration. Essentiellement, ils recommandent un modèle d'intervention intégrée de deux genres—soit un programme de développement prénatal combiné à un programme préscolaire, soit un programme préscolaire combiné à un programme primaire.

On parle depuis longtemps de coordination dans le domaine des services sociaux. À vrai dire, cela ne fonctionne pas très bien. La coordination signifie concrètement que quelqu'un s'occupe des enfants ayant des problèmes d'ordre physique, que quelqu'un d'autre s'occupe des enfants ayant des problèmes d'ordre scolaire et que quelqu'un d'autre encore s'occupe des enfants ayant des problèmes émotifs ou comportementaux. Or, il s'agit bien souvent d'un seul et même enfant qui consulte plusieurs personnes. On ne prend pas en considération la source des problèmes. Nous devrions donc commencer par intégrer les services.

Deuxièmement, nous devrions consulter les parents et les dirigeants locaux au sujet des programmes mis sur pied. Le directeur de l'école préscolaire et le directeur de l'école primaire devraient rencontrer les familles et les dirigeants locaux pour leur demander leur opinion sur les mesures à prendre en termes d'intégration pour favoriser le sain développement des enfants dans leur collectivité. Comme vous le disiez ce matin, les localités ou quartiers défavorisés n'ont pas tous les mêmes problèmes ou n'attribuent pas nécessairement leurs problèmes aux mêmes causes. Par exemple, dans un cas donné, les parents pourraient dire: «Nos enfants risquent de ne pas se développer sainement parce que nous sommes absents toute la journée. Nous devons faire de longs trajets pour aller travailler et nous sommes absents de 7 heures du matin à 7 heures du soir. Nos enfants ont donc besoin de services de garde très complets, c'est-à-dire avant l'école et après l'école. Il faut en outre faire déjeuner les enfants le matin, et ainsi de suite».

Ailleurs, les parents pourraient dire: «Dans notre localité, nos enfants risquent de mal se développer parce que les familles sont éloignées les unes des autres et que les mères sont isolées, ce qui les rend déprimées. Ce dont nous avons donc besoin pour que nos enfants se développent sainement, c'est un groupe de soutien à l'intention des mères».

Ailleurs encore, la situation peut être différente: «Dans notre localité, les enfants risquent de mal se développer parce que leurs parents manquent de formation et d'instruction. Ils ne peuvent rien décrocher d'autre que des emplois au salaire minimum. Nous avons donc besoin d'un programme de formation pour que les parents puissent se perfectionner et décrocher les emplois plus intéressants et mieux rémunérés».

On a donc choisi comme modèle l'établissement de programmes adaptés aux besoins de la localité ou du quartier auquel ils



*[Text]*

model came back to our ministry, and it was accepted basically without changing a comma in the recommendation. We then sent it out to other ministries as well. When the Ministry of Education looked at it, they thought that this model looked very good. Not only would it prevent emotional behavioural problems, but it would prevent school-related problems as well. They said they would like to help co-fund it. The Ministry of Health said the same thing. They said they thought it would not only prevent health problems in children, but health problems in mothers in particular and other family members as well. So they also said they would co-fund it.

Basically what we have now is a research demonstration project that will be located in approximately four to six economically-disadvantaged communities or neighbourhoods throughout Ontario, different types of poverty communities. The funding will be \$3.2 million a year for the first five years, and that includes one full year of planning and pretesting. Our ministry has funded in the neighbourhood of approximately \$1 million or more a year to follow these children through until they reach their mid-20s. We would like to see whether children that go through this kind of comprehensive early childhood development program really do better in the long run. We think that there are some unanswered questions from the research that has been done, not just in Ontario but in other places. We do not know, for instance, the cost of a good prevention program of the type I am describing. So we want to keep careful track of how much these kinds of programs cost. We do not know very much about the process. We know that a good preschool program looks like it has positive, long-term outcomes for kids, but we do not know exactly what happens in that classroom with those kids, and we would like to know more about that. So we will be looking at the processes.

Then, of course, we will look at the outcomes. We want to see if the kids do better; we want to see if the families do better; and we want to see whether the communities that these projects are located in do better than equally similar communities, families and kids without the program.

This whole model is based on what they call the ecological model of child development, which basically says that children need to have the aspects of their lives related. It is not good for children to go one place in the morning from seven to nine, another place from nine to three, another place from three to six, and back home again from six to nine with no kind of integration in their lives between what goes on from the time they get up until they go to bed at night. It is not good for kids to cut themselves up into little pieces and try to arrange themselves to fit the system that adults have supplied for them. In fact, there may even be disharmonious relationships. If the babysitter talks negatively about the way the parents take care of the kids and the teachers talk negatively about the babysitter and so on, that is not good for healthy child development. We need to have the kind of life that is very supportive for children, that lets kids know they are wanted, are needed, are

*[Traduction]*

sont destinés. Un projet fondé sur ce modèle d'intervention a été soumis à notre ministère, qui l'a accepté sans y changer un iota. Nous l'avons ensuite soumis aux autres ministères. Le ministère de l'Éducation l'a trouvé très prometteur. Ce type d'intervention permettrait en effet de prévenir non seulement les problèmes émotifs et comportementaux, mais aussi les problèmes scolaires. Le ministère de l'Éducation a dit qu'il aimerait participer au financement du projet, et le ministère de la Santé a dit la même chose, affirmant que l'on pourrait ainsi non seulement prévenir l'apparition de problèmes de santé chez les enfants, mais également chez leur mère et les autres membres de leur famille.

Tout cela a donc finalement abouti à un projet-pilote qui sera exécuté dans environ quatre à six localités ou quartiers défavorisés de l'Ontario, chacun d'un type différent. Le projet bénéficiera d'un budget de 3,2 millions de dollars par an pendant les cinq premières années, ce qui comprend une pleine année de planification et d'essais préalables. Notre ministère a prévu des fonds de l'ordre de 1 million de dollars ou plus par an pour suivre les enfants jusqu'au milieu de la vingtaine. Nous voudrions déterminer si les enfants qui bénéficient de ce genre de programme complet de développement dès la petite enfance se débrouillent effectivement mieux que les autres à long terme. Malgré les travaux effectués, non seulement en Ontario mais ailleurs, on n'a toujours pas de réponse à certaines questions. Nous ne savons pas, par exemple, combien coûte un bon programme de prévention comme celui que je décris. Nous tenons donc à tenir un dossier très détaillé des coûts de ce genre de programme. Nous n'en savons pas beaucoup non plus sur les processus en cause. Nous savons qu'un bon programme préscolaire a généralement des effets heureux à long terme chez les enfants, mais nous ne savons pas avec précision comment ces enfants se comportent en classe, et nous aimerions avoir davantage de renseignements là-dessus. Nous avons donc l'intention d'étudier les processus.

Ensuite, évidemment, nous étudierons les résultats. Nous voulons voir si les enfants réussissent mieux, si les familles s'en porteront mieux et si les quartiers et localités où ces projets sont exécutés seront plus sains par comparaison avec des quartiers, des localités, des familles et des enfants analogues qui ne bénéficient pas du programme.

L'ensemble du projet est fondé sur ce qu'on appelle le modèle écologique du développement de l'enfant, lequel repose essentiellement sur le principe que les enfants ont besoin que les aspects de leur vie soient liés. Il n'est pas bon qu'un enfant aille à un endroit de sept heures à neuf heures le matin, à un autre de neuf à trois, à un autre encore de trois à six pour revenir à la maison à partir de six heures s'il n'y a aucune intégration de ce qui se passe dans sa vie à partir du moment où il se lève le matin jusqu'au moment où il se couche le soir. Il n'est pas bon pour un enfant d'avoir à se découper en petits morceaux et d'essayer de s'adapter au système que les adultes ont choisi pour lui. En fait, il peut même y avoir discordance. Si la gardienne critique la façon dont les parents élèvent leur enfant et si le professeur critique la gardienne et ainsi de suite, cela n'est pas très bon pour le développement de l'enfant. Il nous faut un milieu de vie qui soutienne beaucoup les enfants, qui leur fasse clairement savoir qu'on les veut, qu'on a besoin d'eux

[Text]

appreciated, and that all of these systems are working together for the kids.

**The Chairman:** This is an extraordinarily interesting and ambitious project. We are very grateful to you for telling us about it and for the material you have provided.

**Senator Robertson:** Ms. Russell, thank you for coming today. I am anxious to read the material that you have brought. It is refreshing to listen to positive interventions.

I should like to know if you can give us an indication regarding the prevention programs. What sort of cost-benefit savings do you expect? Do you know what the relationship is going to be? Do you have any expectations there?

**Ms. Russell:** I am going to speak quite candidly. A lot of the cost-benefit studies that have been done in the past are very weak. A number of us are very suspicious when they say that for every dollar you put into child care you will save \$7 at the end. Quite frankly, the people who looked at this information think that we do not have a good cost-benefit study. Also, if you are really talking about putting these kinds of programs out for kids in very economically disadvantaged communities, you had better not think about doing something cheaply because cheap programs will probably not prevent anything. We are now talking about preventing the burden of suffering by kids and their families in the communities in which they live. We intend to keep track of the costs to see whether there is a cost benefit. If we keep track of the costs and do a good job of it, it will be the first time that a good cost-benefit study has been done.

**Senator Robertson:** It will take time because you have to wait.

**Ms. Russell:** That's right, although there should be some positive short-term outcomes as well. For instance, the kids who go through a high quality preschool program are less likely to need special education, even as early as kindergarten and grade one. So we should be able to show some positive outcomes and some cost savings fairly early.

**Senator Robertson:** What percentage of the child population will you be working with?

**Ms. Russell:** We are trying to keep the primary prevention programs from leaving a stigma, so we intend to go into an identified area. It might be a primary school attendance area or it might be a subsidized housing community, or something like that. Once that very disadvantaged area has been identified, all the children in it will receive access to the program and will be encouraged to take part. So you do not have to further qualify for it by being on family benefits or a child of a single mother family or whatever. You qualify just by living in that particular area.

[Traduction]

et qu'on les aime, et dans lequel tous ces systèmes sont engagés sur une voie convergente dans l'intérêt des enfants.

**Le président:** Voilà un projet extraordinairement intéressant et ambitieux. Nous vous sommes extrêmement reconnaissants de nous l'avoir décrit et de nous avoir apporté de la documentation à ce sujet.

**Le sénateur Robertson:** Madame Russell, je vous remercie d'être venue nous rencontrer aujourd'hui. J'ai hâte de lire les documents que vous nous avez apportés. Il est rafraîchissant d'entendre parler d'interventions positives.

Je me demande si vous pourriez nous donner une précision au sujet des programmes préventifs. À quelles économies vous attendez-vous sur le plan des avantages-coûts? Savez-vous à quoi vous attendre?

**Mme Russell:** Je vais vous avouer très franchement que, parmi les études avantages-coûts qui ont été effectuées dans le passé, beaucoup sont de qualité médiocre. Certains d'entre nous ne peuvent pas s'empêcher d'avoir des doutes sérieux à l'égard des études qui concluent que chaque dollar investi dans la garde des enfants fera économiser 7 \$ au bout du compte. A vrai dire, les gens qui ont étudié ces études trouvent qu'elles laissent grandement à désirer. Par ailleurs, si vous envisagez vraiment de mettre sur pied ce genre de programme à l'intention des enfants des collectivités très défavorisées, vous feriez mieux de renoncer à rogner sur les coûts parce que des programmes bon marché ne donneront rien du tout. Ce que nous cherchons à faire, c'est de prévenir la souffrance chez les enfants et leur famille dans les localités où ils vivent. Nous avons l'intention de noter soigneusement les coûts des programmes pour déterminer s'il y a un avantage de ce côté-là au bout du compte. Si nous réussissons à bien comptabiliser les coûts, ce sera la première fois qu'une analyse avantages-coûts de bonne qualité sera effectuée.

**Le sénateur Robertson:** Cela va prendre du temps, parce que vous devez attendre.

**Mme Russell:** C'est exact, mais on devrait pouvoir déceler certains effets favorables à court terme. Par exemple, il y a de fortes chances que les enfants qui bénéficieront d'un programme préscolaire de haute qualité auront moins besoin de services d'éducation spéciaux, ce qui devrait être décelable dès la maternelle et la première année. Nous devrions donc pouvoir afficher des résultats favorables et certaines économies relativement tôt.

**Le sénateur Robertson:** Quel pourcentage de la population des enfants allez-vous atteindre?

**Mme Russell:** Nous nous efforçons d'éviter que les programmes de prévention primaire ne stigmatisent leurs bénéficiaires. Nous avons donc l'intention de procéder par secteur. Il pourrait s'agir d'une école primaire, ou d'un ensemble de logements subventionnés, ou que sais-je encore. Une fois ce secteur très défavorisé identifié, tous les enfants qui s'y trouvent auront accès au programme et seront encouragés à y participer. Il ne sera donc pas nécessaire de répondre à d'autres critères, par exemple de vivre dans une famille qui bénéficie de l'aide sociale ou de vivre dans une famille monoparentale dirigée par



[Text]

**Senator Robertson:** Are you concentrating, in any of the work that you are doing, on rural areas at all?

**Ms. Russell:** Yes. We are very concerned that this model be what we call "generalizable" after all this research, so we will be selecting urban, rural, native communities, and different types of poverty communities. Again, this is just a demonstration project.

**Senator Robertson:** Earlier in your comments you talked about the emotional, behavioural disorders of children. I believe you referred to a ratio of one in six, which is not an unusual ratio. Do you have any ratio relating to poverty?

**Ms. Russell:** It is about the same. The rate for children living in poverty is about 15 per cent, right around one child in six.

**Senator Robertson:** So poverty did not offer up any unusual factors?

**Ms. Russell:** The children who lived in poverty had higher rates of emotional, behavioural disorders.

**Senator Robertson:** How much higher, given that children not living in poverty have a ratio of one in six?

**Ms. Russell:** It is about two-and-a-half or three times. It depends, but for people on social assistance, it was about three times higher.

**Senator Robertson:** So the ratio for children on social assistance is about three in six. Would the working poor come out at two-and-a-half in six?

**Ms. Russell:** I do not know about the working poor. These questions would be better answered by Dan Drown, who is appearing this afternoon.

**The Chairman:** Senator Beaudoin, did you have a question?

**Senator Beaudoin:** It has been asked by Senator Robertson, the statistic of one in six.

**The Chairman:** That is an astonishing statistic, given that one in six Canadians are now classified as illiterate.

**Senator Beaudoin:** Is it the case for illiteracy also?

**The Chairman:** Yes, but it is not evenly distributed in any sense.

I would like to ask a question that comes out of your earlier testimony when you talked about the various experts around the table and the separate worlds in which they live. Let me put on the record that Ms. Russell appeared in front of the Child, Youth and Family Policy Research Centre, of which I am a director, where we are trying to get academics to understand good evaluation research and policy research. Those are certainly separate worlds. The project that the ministry is doing is enormously helpful. It will be wonderful to have some high quality research.

[Traduction]

une femme, et ainsi de suite. Le seul fait de vivre dans le secteur en question vous rendra admissible.

**Le sénateur Robertson:** Avez-vous l'intention d'exécuter des programmes dans des régions rurales?

**Mme Russell:** Oui. Nous tenons à ce que ce modèle soit «généralisable» comme nous le disons. Nous allons donc choisir des collectivités urbaines, rurales et autochtones, de même que divers types de localités ou quartiers défavorisés. Je le répète, c'est simplement un projet-pilote.

**Le sénateur Robertson:** Vous avez parlé plus tôt des désordres émotifs et comportementaux que l'on observait chez les enfants. Je crois que vous avez parlé d'une proportion d'un sur six, ce qui n'est pas inhabituel. Avez-vous des chiffres analogues sur la fréquence de la pauvreté?

**Mme Russell:** Les proportions sont à peu près les mêmes. Environ 15 p. 100 des enfants vivent dans la pauvreté, ce qui équivaut à peu près à un enfant sur six.

**Le sénateur Robertson:** La pauvreté ne présentait donc pas de facteurs inhabituels?

**Mme Russell:** Le taux de désordres émotifs et comportementaux est plus élevé chez les enfants qui vivent dans la pauvreté.

**Le sénateur Robertson:** De combien, vu que chez les enfants qui ne vivent pas dans la pauvreté, il est d'un pour six?

**Mme Russell:** Il est d'environ deux fois et demie à trois fois plus élevé. Ce taux varie, mais dans le cas des gens qui ont besoin de l'aide sociale, il est environ trois fois plus élevé.

**Le sénateur Robertson:** Par conséquent, le ratio des enfants visés par l'aide sociale est d'environ trois sur six. La proportion dans le cas des pauvres qui travaillent serait-elle d'environ deux et demie sur six?

**Mme Russell:** Je ne sais pas. Dan Drown, qui comparaitra cet après-midi, serait mieux en mesure de répondre à ces questions.

**Le président:** Sénateur Beaudoin, avez-vous une question?

**Le sénateur Beaudoin:** Elle a été posée par le sénateur Robertson; elle a trait au rapport de un sur six.

**Le président:** C'est là une statistique étonnante, compte tenu du fait qu'à l'heure actuelle un Canadien sur six est considéré comme illettré.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce aussi le cas pour l'analphabétisme?

**Le président:** Oui, mais le problème se manifeste de façon très inégale.

J'aimerais poser une question qui fait suite à votre témoignage antérieur lorsque vous avez parlé des divers experts assis à la même table et des mondes différents dans lesquels ils vivent. Je tiens à ce qu'il soit clair que M<sup>me</sup> Russell a témoigné devant le Child, Youth and Family Policy Research Centre, dont je suis un directeur, et qui cherche à faire comprendre aux universitaires ce que constituent des bonnes recherches en évaluation et en politique. Il s'agit certainement là de mondes distincts. Le projet qui est en cours est extrêmement utile. Ce

[Text]

As you approach this stage, are you getting the full cooperation of doctors, social workers and nurses and, if so, how have you achieved it in a hierarchical system?

**Ms. Russell:** The request for proposals just went out this past week. We are sending out two requests for proposals. One is for the communities, and they must indicate that they buy into the Better Beginnings Model and would like to try an integrated model in their area. The other proposal went out primarily to universities asking them to come forward with a capability statement saying that they were capable of carrying out this interdisciplinary, integrated type of research. We proposed several ways that they might do that. One university might use several departments, faculties or schools within itself to address education, health, social services, and so on; or a university might like to join with another university or hospital in order to have the expertise needed to put together this research coordination unit. We have a fairly significant incentive in that we are willing to put out a fair amount of money, \$700,000 per year, for the research, and that is a fairly large research grant. So I think, just from some of the initial phone calls I have received already, that we will have a few good proposals.

**The Chairman:** In any interdisciplinary work in which I have been involved, if there is a medical doctor then that person assumes that he or she is in charge. Will you evaluate that aspect of the research? Nurses, who often know a great deal more than doctors about the situation, usually end up in a subservient position merely as a result of the structure of the system. Will you be able to determine that?

**Ms. Russell:** We outline how this research must be more collaborative and less hierarchical than most research. It is one of the criterion upon which the research will be evaluated. They have to propose an organizational structure that is collaborative, as opposed to hierarchical, in nature. They also will understand from reading the request as well as the "Better Beginnings" book, that a medical hierarchy will not be acceptable, that we are looking for social environmental influences in the project and consider them to be equally important.

**The Chairman:** When will you begin to see the results?

**Ms. Russell:** In about three years we should have some preliminary results. We expect to have all the communities selected by September. The first year would be dedicated to planning and pretesting and then we would have the first year of the project, and by the second year we should begin to see some preliminary results.

[Traduction]

sera merveilleux que de pouvoir compter sur des travaux de recherche de grande qualité.

À mesure que vous approchez de ce stade, obtenez-vous la pleine collaboration des médecins, des travailleurs sociaux et des infirmières et, dans l'affirmative, comment êtes-vous parvenus à obtenir cette collaboration dans un système hiérarchisé?

**Mme Russell:** La demande de propositions vient d'être envoyée la semaine dernière. Nous faisons deux demandes de propositions. L'une s'adresse aux collectivités, qui doivent indiquer qu'elles adhèrent au modèle proposé dans le livre *Better Beginnings* et qu'elles aimeraient procéder à l'essai d'un modèle intégré dans leur secteur. L'autre proposition a surtout été envoyée à des universités pour leur demander de confirmer qu'elles étaient capables de mener à bien ce genre de recherche interdisciplinaire et intégrée. À cet égard, nous avons proposé à ces institutions diverses façons de procéder. Par exemple, une université pourrait faire appel à plusieurs de ses départements, facultés ou écoles pour s'occuper des services d'éducation et de santé, des services sociaux et ainsi de suite. Autrement, une université pourrait aussi vouloir s'associer à une autre institution ou à un hôpital afin de disposer des compétences requises pour mettre sur pied cette unité de coordination de la recherche. Notre projet est assez attrayant en ce sens que nous sommes prêts à consacrer une somme qui constitue une subvention assez importante à la recherche, soit 700 000 \$ par année. Par conséquent, je pense, si j'en juge par les premiers appels téléphoniques que nous avons déjà reçus, que nous obtiendrons quelques bonnes propositions.

**Le président:** Dans tout groupe interdisciplinaire auquel j'ai participé, chaque fois qu'un médecin était présent, celui-ci jugeait qu'il devait assumer la direction du groupe. Vous penchez-vous sur cet aspect? Les infirmières, qui en savent souvent beaucoup plus que les médecins, se voient habituellement confier des fonctions subalternes, du seul fait de la structure du système. Pourrez-vous faire quelque chose à cet égard?

**Mme Russell:** Nous soulignons le fait que cette activité de recherche doit, contrairement à la plupart des autres efforts de recherche, être plutôt axée sur la collaboration que sur la structure hiérarchique. Cet aspect constituera l'un des critères d'évaluation. Les intéressés doivent proposer une structure organisationnelle axée sur la collaboration, plutôt que sur une structure hiérarchique. Ils comprendront aussi, lorsqu'ils auront lu la demande présentée ainsi que le livre *«Better Beginnings»*, que la hiérarchie du milieu médical ne sera pas acceptable, que nous sommes intéressés par les influences du milieu social dans le cadre de ce projet, et que nous jugeons celles-ci tout aussi importantes.

**Le président:** Quand commencerez-vous à voir les résultats de cette recherche?

**Mme Russell:** Nous devrions avoir des résultats préliminaires dans environ trois ans. Nous nous attendons à ce que toutes les collectivités soient choisies d'ici le mois de septembre. La première année serait consacrée à la planification et à des pré-tests; suivrait ensuite la première année d'application, comme telle du projet, puis nous devrions commencer à obtenir des données préliminaires au cours de l'année suivante.



[Text]

**The Chairman:** When your results come in do you have any commitments from your minister or the government to implement the kinds of programs that show success?

**Ms. Russell:** Yes. This is a policy research demonstration project so that if the results are positive, which we hope they will be—although you can never be too sure—then the whole idea is to provide justification for our ministry to begin funding prevention programs of this type. It has been very difficult for our ministry, which has always considered itself to be a safety net, to even think about putting one dime into prevention because we can hardly meet the needs of all people in need. We need this type of research to show that it is effective and that it will be good. I think people are looking to this project in order to justify changing some policy.

**The Chairman:** As you know, a lot of groups have a vested interest in no change. I am sure they are the groups you have encountered before. Do you have any assessment of how that is going to be handled? Are they being incorporated, for example, into the work you are doing? The Children's Mental Health Centre might be a case in point.

**Ms. Russell:** What we need to do is talk about the needs of children. We will always have need for treatment centres. Our problem is that we have 96 children's mental health centres, many of which have waiting lists of 100 or 200 children. The idea is that if we have prevention programs under way, the treatment centres could do more than that which they do best, which is to treat children who already have problems. The prevention programs would work more on preventing those problems in the first place. However, you are not going to prevent all cases. I know of no 100-per-cent foolproof program.

What I see happening is that we will begin to have a full spectrum of services. We will have treatment, we will have early intervention for children who are beginning to exhibit signs of problems, and then we will have prevention for those who are at risk. Perhaps we could even come to the notion of promotion—that is, promoting healthy child development. We would like to have this full spectrum of services, but we have to take it one policy step at a time, given the fact that we have finite budgets.

**The Chairman:** We have had witnesses appear before this committee on this subject from many provinces. Are any other provinces acting as cooperators or observers or working with you?

**Ms. Russell:** All of us attend interprovincial meetings. We have the selection of the research coordination unit which involves top researchers from across Canada. Really, only two people will be on the proposal selection panel from within Ontario itself and the rest will come from out-of-province.

Primarily that was set up to reduce the conflict of interest because most good researchers in Ontario are associated with

[Traduction]

**Le président:** Une fois que les résultats commenceront à vous parvenir, est-ce que votre ministre ou le gouvernement s'est engagé à donné suite aux programmes prometteurs?

**Mme Russell:** Il s'agit d'un projet de démonstration. Par conséquent, si les résultats sont favorables, et nous espérons qu'ils le seront—quoique vous ne pouvez jamais être absolument certain—il s'agira de fournir à notre ministère une justification lui permettant de commencer à financer des programmes de prévention de ce genre. Il a été très difficile pour notre ministère, qui s'est toujours perçu comme un filet de sécurité, d'envisager de consacrer un seul sou à la prévention, étant donné que nous pouvons à peine venir en aide à tous les gens dans le besoin. Nous avons besoin de ce genre de recherche pour démontrer que la formule est efficace et qu'elle sera bonne. Je pense que les gens comptent sur ce projet pour justifier une modification de la politique.

**Le président:** Comme vous le savez, un grand nombre de groupes ont tout intérêt à ce que les choses ne changent pas. Je suis certain que vous avez déjà rencontré ces groupes. Avez-vous une idée de la façon dont cet aspect sera traité? Par exemple, ces groupes participent-ils à vos travaux actuels? Je pourrais citer à titre d'exemple le Centre de santé mentale pour enfants.

**Mme Russell:** Ce que nous devons faire, c'est de parler des besoins des enfants. Nous aurons toujours besoin de centres de traitement. Le problème c'est que nous avons 96 centres de santé mentale pour enfants, dont un grand nombre ont des listes d'attente de 100 ou 200 enfants. Par contre, si des programmes de prévention étaient appliqués, les centres de traitement pourraient faire plus que ce qu'ils font de mieux actuellement, à savoir traiter les enfants qui ont déjà des problèmes. Ces programmes seraient d'abord axés sur la prévention des problèmes. Cela étant dit, vous ne pouvez pas prévenir tous les problèmes. Je ne connais pas de programme qui soit fiable à 100 p. 100.

Je pense que nous assisterons à la mise en place de toute une gamme de services. Nous aurons des services de traitement; nous aurons aussi des services d'intervention hâtive dans le cas des enfants qui commencent à manifester des signes de problèmes, et nous aurons des services de prévention dont bénéficieront ceux qui présentent un risque. Peut-être aurons-nous même un jour des activités de promotion du développement d'enfants en santé. Nous aimerions avoir toute cette gamme de services, mais nous devons procéder par étape, compte tenu du fait que nos budgets sont limités.

**Le président:** Notre Comité a entendu des témoins de beaucoup d'autres provinces qui ont traité de cette question. Y a-t-il des provinces qui collaborent avec vous, ou encore qui suivent la situation de près?

**Mme Russell:** Nous participons tous à des rencontres interprovinciales. Notre unité de coordination de la recherche regroupe des chercheurs très compétents de toutes les régions du Canada. En fait, seulement deux personnes de l'Ontario feront partie du Comité chargé d'étudier les propositions; tous les autres membres seront de l'extérieur de la province.

Nous avons établi cette structure essentiellement pour réduire les risques de conflits d'intérêts, étant donné que la

[Text]

some university which would probably be submitting a bid. It is also turning out to be what you have just described—that is, a way of getting information about the project out to other provinces.

I should like to ask about links you have with Health and Welfare Canada in terms of this project.

**Ms. Russell:** I feel I have done a fairly decent job of briefing Health and Welfare Canada and they are very interested and supportive. Through the child care initiatives fund, the sites that are selected would have to be eligible to also submit a proposal to the child care initiatives fund to upgrade the quality of the preschool component of all of these projects.

We have also had discussions with NHRDP and people involved in the Welfare Grants Program. They would be interested in receiving a proposal from the research coordination unit. There may be some ways that the federal government will also fund part of this in exchange for distributing the information throughout Canada.

**The Chairman:** Thank you very much for your extremely helpful evidence. I am sure all of us hope that your project goes ahead and comes to a successful conclusion. Despite what everyone says, we believe that the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology will be here in three years' time when you have finished your research. We will all be very interested in hearing the results of it.

I welcome most warmly our next set of witnesses, who are from the Canadian Council on Social Development. Dr. Jean-Bernard Robichaud is the Director of the Montreal office of the Canadian Council on Social Development. He acted as scientific advisor to the Rochon Commission. Dr. Robichaud is a Doctor of Social Administration at the University of Chicago and has been extensively involved in the development and analysis of social policy and planning.

With him is Terry Hunsley who is the Executive Director of the CCSD and well known to the Senate and House of Commons committees. I have to tell you that I gave your job away to Marion Dewar by error earlier this morning.

**Mr. Terry Hunsley, Executive Director, Canadian Council on Social Development:** We share many things.

**The Chairman:** It was quite by accident. However, we are very glad that you are here in the proper capacity.

With them is Ms. Melanie Hess, who is a researcher for the CCSD here in Ottawa. We are very glad you are here. We read and use your material a lot and we are most interested in what you have to say to us this morning.

As you know, this is the second phase of our study. We are primarily interested in remedies. We know fairly well what the problems are. Please proceed.

[Traduction]

plupart des bons chercheurs en Ontario sont affiliés à des universités qui présenteront probablement une demande. Par ailleurs, cette structure permet aussi, comme vous l'avez dit, d'informer les autres provinces du projet.

J'aimerais savoir ce qu'il en est des liens que vous avez avec Santé et Bien-être Canada relativement à ce projet.

**Mme Russell:** Je pense que j'ai fait de l'assez bon travail pour ce qui est d'informer Santé et Bien-être Canada; cet organisme est d'ailleurs très intéressé et nous appuie beaucoup. Les endroits choisis devront aussi être admissibles aux fins de la caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants, de façon à pouvoir présenter une proposition dans le cadre de ce programme pour améliorer la qualité du volet préscolaire de tous ces projets.

Nous avons aussi eu des entretiens avec des représentants du PNRDS et du Programme des subventions au bien-être social. Ces organismes seraient aussi intéressés à obtenir une proposition de l'unité de coordination de la recherche. Il est par ailleurs possible que le gouvernement fédéral finance une partie de ce projet en contrepartie de la dissémination de l'information partout au Canada.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup de votre témoignage extrêmement utile. Je suis certain que tous ceux qui sont ici présents souhaitent que votre projet se déroule sans problème et soit un véritable succès. En dépit de ce que beaucoup disent, nous croyons que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie sera encore ici dans trois ans lorsque vous aurez achevé vos travaux de recherche. Nous serons alors très intéressés à en connaître les résultats.

Je souhaite la plus chaleureuse bienvenue à notre prochain groupe de témoins, qui représentent le Conseil canadien de développement social (CCDS). M. Jean-Bernard Robichaud est directeur du bureau de Montréal du Conseil. Il a été conseiller scientifique auprès de la Commission Rochon. M. Robichaud est docteur en administration sociale à l'Université de Chicago et il a participé activement au développement et à l'analyse de la politique et de la planification sociales.

Il est accompagné de Terry Hunsley qui est directeur exécutif du CCDS et qui est une figure bien connue des comités du Sénat et de la Chambre des communes. Je dois ici vous dire que j'ai donné votre poste par erreur à Marion Dewar plus tôt ce matin.

**M. Terry Hunsley, directeur exécutif, Conseil canadien de développement social:** Nous partageons beaucoup de choses.

**Le président:** C'était tout à fait par accident. Toutefois, nous sommes très heureux que le véritable directeur exécutif soit maintenant avec nous.

Ces messieurs sont accompagnés de Mme Melanie Hess, qui est une attachée de recherche du CCDS, ici à Ottawa. Nous sommes très heureux de votre présence. Nous nous servons beaucoup de vos documents et nous sommes très intéressés à entendre ce que vous allez nous dire ici ce matin.

Comme vous le savez, nous en sommes à la deuxième étape de notre étude. Nous sommes surtout intéressés par les solu-



[Text]

**Mr. Hunsley:** Thank you very much, senator, for the kind welcome. It is a privilege, as always, to have a chance to appear before your committee and to talk a bit about a subject that is obviously of great importance to all of us.

Many of us are probably aware by now that poverty rates in general tend to mirror in some way unemployment rates, except at a rather higher level. So over the last few years, as unemployment rates have generally drifted downward, poverty rates have tended to drift downward as well. There has been some level of controversy over counting exactly how many people at a certain age are below the poverty line, and which poverty line is being used, and so on. I think it fair to say that there has been a general trend, if one looks back over the last 20 years, and particularly the last three or four years, in Canada, toward seeing some very real and important improvements in the income security situation among seniors, for example. There has been some real progress made. However, generally speaking, for young families and children, progress has not been evident in the country, and the problem is still with us.

What we would like to do this morning is to spend just two or three minutes mentioning briefly what we see as some of the major impacts of poverty on children, and then, of course, we will be happy to respond to any questions or comments. I would like for Melanie Hess to take us through that and then for Jean-Bernard Robichaud, if you like, to speak about some of the remedies we are presenting. I would then like to have just a few minutes to wrap up and then have time for questions, if that is all right.

**The Chairman:** Yes, thank you.

**Ms. Melanie Hess, Researcher, Canadian Council on Social Development:** Some of what I will say you have heard before, so please bear with me. I think it bears repeating because it does get at the heart of the matter, and that is poverty's effect on innocent children.

In 1988 children comprised close to one quarter of all the poor people in Canada. If we look at children under the age of 16, the estimate, according to Statistics Canada on low-income cut offs, is 913,000. We are not here to debate poverty lines, but it is important to understand that that probably underestimates the extent of child poverty.

Because of the way that income data is gathered in Canada, that data does not capture near-poor families with children nor do the lines capture the depths of poverty.

There is no doubt that domestic and international evidence is mounting that indicates that poverty does damage the well-being of most poor children, intellectually, emotionally and physically. That, of course, has tremendous implication for their wellbeing in adulthood.

[Traduction]

tions aux problèmes, parce que nous connaissons déjà assez bien ces problèmes. Je vous cède la parole.

**M. Hunsley:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président, de votre accueil. Encore une fois, c'est un privilège que d'avoir la chance de comparaître devant votre Comité et de discuter d'une question qui revêt de toute évidence une grande importance pour nous tous.

La plupart d'entre nous savons maintenant que, d'une façon générale, les taux de pauvreté ont tendance à refléter, d'une certaine façon, les taux de chômage, sauf dans le cas des niveaux élevés. Par conséquent, au cours des dernières années, les taux de pauvreté ont eu tendance à suivre l'évolution des taux de chômage, c'est-à-dire à diminuer. Il existe une certaine controverse quant à la façon de déterminer exactement combien de personnes d'un certain âge se trouvent sous le seuil de la pauvreté, quel est le seuil de pauvreté utilisé, et ainsi de suite. Je pense qu'il est juste de dire, lorsqu'on regarde les deux dernières décennies et en particulier les trois ou quatre dernières années, qu'il y a eu au Canada une amélioration générale importante et très réelle en ce qui a trait à la sécurité du revenu des personnes âgées. Des progrès réels ont été faits. Toutefois, toujours d'une façon générale, ces progrès n'ont pas été aussi évidents dans le cas des jeunes familles et des enfants, et le problème dans leur cas persiste toujours.

Nous aimerions ce matin prendre deux ou trois minutes pour mentionner brièvement ce que nous percevons comme des facteurs ayant une grande influence sur la pauvreté chez les enfants; ensuite, nous serons heureux de répondre à vos questions ou observations. J'aimerais que Melanie Hess nous fasse un bref exposé puis que Jean-Bernard Robichaud nous entretienne des solutions que nous proposons. Ensuite, je prendrai quelques minutes pour faire un tour d'horizon puis répondre aux questions, si cela vous convient.

**Le président:** Oui, merci.

**Mme Melanie Hess, chercheuse, Conseil canadien de développement social:** Si certaines de mes propos vous ont déjà été tenus par d'autres, je vous prierais d'avoir la patience de les écouter quand même. Ce sont des faits qu'il vaut la peine de répéter, parce qu'ils sont au cœur même de la question. Je veux parler des effets de la pauvreté sur les enfants innocents.

En 1988, les enfants formaient près du quart de tous les pauvres du Canada. Si l'on se fonde sur les limites établies par Statistique Canada pour définir ce qui constitue un faible revenu, il y aurait, chez les moins de 16 ans, 913 000 enfants pauvres. Nous ne sommes pas ici pour discuter de l'à-propos des critères utilisés pour définir le seuil de la pauvreté, mais il importe de comprendre que l'existence de ces limites amène les statisticiens à sous-estimer l'étendue du problème de la pauvreté chez l'enfant.

À cause de la manière dont les données sur le revenu sont recueillies au Canada, on ne tient pas compte des familles qui sont quasi pauvres ni de l'ampleur de la pauvreté.

On a maintenant des preuves, au Canada comme à l'étranger, que la pauvreté nuit considérablement au bien-être intellectuel, émotif et physique de la plupart des enfants pauvres. Cette situation a évidemment des conséquences énormes sur la capacité de bonheur de l'être humain lorsqu'il devient adulte.

*[Text]*

We are startled, as always, to confirm once again that low-birth weight is more common in low-income families. This has implications for the wellbeing of the children, growth abnormalities, possible learning disabilities, mental retardation; and, most dramatically, the child mortality rate, as defined by chances of dying in the first year of life, is twice as high among families at the lowest income level than it is among families at the highest income level.

Death from accidents are also more common, as is death by fire, from falls, from drowning, and from motor vehicle accidents. Regarding motor vehicle accidents, deaths are more than four times as common, both for young boys and girls.

There is growing evidence also that children are the primary users of food banks, particularly among families on social assistance. A survey done in October 1987 by Toronto's Daily Bread Food Bank discovered that 20 per cent of emergency food recipients were under the age of five, and 45 were under the age of 20.

Poverty can also indirectly affect children's emotional development. There have been reports of lowered self-esteem, generalized anxiety and fear about the world, behavioural disturbances in the classroom, hyperactivity and aggressiveness, that may lead to anti-social behaviour in the teenage years.

When I outline these for you, I do not want to imply that only low-income children are at risk for these behaviours. It is not because they are poorer, but it is something that we see with some low-income children.

Children from low-income families are overrepresented in child protection systems. We can only speculate as to some of the reasons for that, but there is a correlation between socio-economic levels and child abuse. As well, much of the money that is provided through public systems is more than families have available, and we do know of welfare families who have given their children up to the substitute care system because they know they will be better cared for.

There are many problems that some low-income children have in school, such as less motivation to learn, failed grades, problems with illiteracy, lack of participation in extra-curricular activities, limited parental involvement in helping them with their education at home. They are often streamed into vocational training courses instead of courses that will help prepare them for university. Their aspirations and expectations about their future are not good, and they have a greater tendency to drop out of high school.

Again, we can only speculate as to the reasons why, but clearly an impoverished home environment, in which parents cannot provide the resources their children need, as well as an

*[Traduction]*

Nous sommes toujours stupéfaits de constater que l'incidence de naissances d'enfants avec un poids inférieur à la moyenne est plus fréquente chez les familles à faible revenu. Cette condition se répercute sur le bien-être des enfants; elle cause notamment des anomalies de croissance, des éventuels problèmes d'apprentissage, des retards dans le développement mental et, surtout, un taux de mortalité infantile deux fois plus élevé que chez les familles des tranches supérieures de revenu. Ce dernier facteur est défini comme étant le risque de mourir au cours de la première année d'existence.

Les enfants des familles pauvres meurent également plus souvent par accident, par exemple dans un incendie, des suites d'une chute, par noyade, ou dans un accident de voiture. Dans ce dernier cas, chez les filles comme chez les garçons, il y a quatre fois plus de décès que dans la population générale.

On constate de plus en plus, avec preuves à l'appui, que les enfants sont les principaux utilisateurs des banques d'alimentation, en particulier ceux des familles bénéficiaires de l'aide sociale. Une enquête effectuée en octobre 1987 par la *Daily Bread Food Bank* de Toronto a permis de découvrir que 20 p. 100 de ceux à qui elle avait remis des aliments d'urgence étaient âgés de moins de cinq ans et 45 p. 100 de moins de 20 ans.

La pauvreté peut aussi influencer sur le développement émotif de l'enfant. On a constaté que les enfants pauvres avaient une piètre estime d'eux-mêmes, qu'ils étaient généralement anxieux et craintifs, qu'ils avaient des problèmes de comportement à l'école, qu'ils étaient hyperactifs et agressifs et que ces facteurs pouvaient parfois les amener à adopter un comportement antisocial à l'adolescence.

En vous décrivant ces attitudes, je ne voudrais pas vous laisser croire que les enfants des familles à faible revenu sont plus exposés à adopter ces comportements. Leur pauvreté n'en est pas la cause directe. Je dis simplement que ces comportements sont plus fréquents chez les familles à faible revenu.

Les enfants des familles à faible revenu sont surreprésentés dans les dossiers des réseaux de protection de l'enfance. Nous devons nous contenter de faire des hypothèses concernant les raisons de cette situation, mais il y a une corrélation entre le niveau socio-économique et l'incidence de cas de sévices à l'endroit des enfants. Également, les fonds versés par le réseau d'aide social sont supérieurs à ceux dont disposent les familles, et nous avons vu certaines familles d'assistés sociaux abandonner leurs enfants parce qu'elles savaient qu'ils seraient mieux dans un foyer d'accueil.

Les enfants des familles à faible revenu ont de nombreux problèmes à l'école: moins grande motivation, taux d'échec plus élevé, problèmes de lecture, faible intérêt pour les activités parascolaires, faible participation des parents aux travaux scolaires. Ils sont souvent orientés vers les métiers au lieu d'être dirigés vers les cours qui les prépareraient à poursuivre des études universitaires. Leurs aspirations et leurs attentes face à leur avenir sont faibles et ils ont fortement tendance à abandonner leurs études au secondaire.

Là encore, nous devons nous limiter à des hypothèses concernant les raisons de ces attitudes, mais il est clair que le fait de vivre dans un environnement de misère où les parents n'ont



## [Text]

educational system that may be unresponsive to the needs and learning styles of poor income children, adds to the problem.

I would like to close with a note of caution. Again, we cannot say for sure that poverty causes all of this in low-income children, but it is not hard to understand that the factors associated with poverty will set children up for being at increased risk.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Jean-Bernard Robichaud, principal associé en matière d'orientation, Conseil canadien du développement social:** Madame le président, au niveau des solutions ou des mesures que le Conseil canadien de développement social avance, je pense que si vous avez suivi les travaux du Conseil ou si vous êtes au courant des travaux du Conseil, il n'y aurait peut-être pas énormément de nouvelles choses que nous allons dire aujourd'hui.

Notre mémoire est fondé sur le fait que la pauvreté des enfants dépend en grande partie de la pauvreté des familles dans lesquelles ces enfants vivent.

Evidemment améliorer le sort des enfants au Canada implique nécessairement un ensemble de mesures qui sont un peu plus larges que celles qui vont simplement améliorer les mesures de sécurité du revenu. Ce sont des mesures qui finalement devraient améliorer l'ensemble des conditions de vie et des conditions de services auxquels les enfants peuvent avoir recours.

Nous avons identifié un certain nombre de mesures. Je vais tout simplement les identifier sans entrer dans beaucoup de détails au niveau de ces mesures pour nous laisser le temps dans l'échange qui suivra pour préciser certaines de nos positions.

Nous avons identifié par exemple que la loi fédérale qui est assez récente, la loi d'évaluation de l'aide, la loi d'aide à l'exécution des ordonnances et ententes familiales est une loi qui a un potentiel intéressant. Mais quand on regarde le taux de recouvrement des ordonnances des cours, on s'aperçoit que c'est un taux qui est vraiment très faible. Cela nous apparaît plus près du 10 p. cent du potentiel. On s'est dit que c'est parce que c'est une loi qui a un très grand impact sur les familles à parent unique, particulièrement dans le contexte où les enfants vivent avec la mère, c'est une loi avec une bonne intention mais qui devrait être évaluée quant à son impact. On devrait se demander comment faire pour améliorer le taux de perception des ordonnances.

On revient sur la question de la stratégie nationale dans le domaine de la garde des enfants. On connaît l'histoire de cette stratégie nationale. On est actuellement dans une situation d'absence de stratégie, c'est-à-dire qu'il faudrait reprendre cette question et réaffirmer des objectifs nationaux, s'assurer qu'on se fixe encore une fois des objectifs d'augmentation de façon significative le nombre de place en garderie et de soutenir également les garderies à but non lucratif.

A notre avis, il faudrait transformer la déduction pour frais de garde d'enfant qui est une mesure régressive parce qu'elle

## [Traduction]

pas les moyens de donner à leurs enfants ce dont ils ont besoin, de même que le fait que les établissements scolaires ne soient peut-être pas capables de leur livrer un enseignement adapté à leur mode d'apprentissage ajoutent au problème.

J'aimerais, en terminant, vous faire une mise en garde; je répète que nous, nous pouvons affirmer avec certitude que la condition de pauvreté explique tous ces comportements, mais il n'est pas difficile de comprendre que les facteurs liés à la pauvreté les y expose davantage.

**Le président:** Merci, madame.

**Mr. Jean Bernard Robichaud, Director of Communications and Editor and chief of *Perceptions*, Canadian Council on Social Development:** Madam Chairman, if you have followed the work of the Council or are aware of its activities, there is probably nothing very new about the solutions and measures that we will propose here today.

Our brief is based upon the fact that poverty among children is largely related to poverty among the families in which these children live.

Obviously, improving the lot of children in Canada necessarily implies a series of measures that go beyond merely improving the income security programs. It will involve measures that finally ought to improve the overall conditions of life and the services that may be available to children.

We have identified a certain number of measures. I will simply list them rather than going into great detail about these measures so that we will have enough time in the question and answer period to clarify some of our positions.

For example, we identified a quite recent federal act, the *Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act*, which has interesting potential. But when we look at the rate of recovery of court orders, we notice that the rate is really very low. It appears to be about 10% of the potential. We are of the opinion that because it has a great impact on single-parent families, particularly when children are living with the mother, the impact of this well-meaning Act should be assessed. We must ask how the rate of recovery of orders can be improved.

We also mention the matter of a national child-care strategy. We know the history of this national strategy. At the present, there is no strategy. This means that we have to reconsider this issue and reaffirm the national objectives, and ensure that once again objectives are set to significantly increase the number of child-care spaces and also to support non-profit daycare centres.

In our opinion, the deduction for child-care expenses must be changed. It is a regressive measure that is of greater benefit

*[Text]*

profite davantage aux familles à revenu élevé et la transformer en crédit d'impôt non remboursable.

On sait également que beaucoup d'enfants vivent dans des familles où les parents ou le principal gagne-pain travaille au salaire minimum. Il y a des indications, des données et beaucoup de preuve à l'effet que le pouvoir d'achat de la personne qui travaille au salaire minimum est allé en diminuant de façon constante depuis au moins le milieu de la décennie des années 70.

A notre avis, les travailleurs qui supportent les enfants et qui dans un certain sens perdent leur vie à la gagner, est-à-dire s'appauvrissent en travaillant, cela ne devrait pas être une situation acceptable dans notre pays et on fait des recommandations au niveau de l'augmentation du salaire minimum.

Nous mentionnons également la question des banques d'alimentation, pas nécessairement parce que le gouvernement fédéral a nécessairement beaucoup d'impact ou de moyen d'intervention là-dessus. Il faut quand même souligner que les banques d'alimentation sont un phénomène récent au pays. Cela est apparu comme une mesure d'urgence à un moment donné pour pallier aux insuffisances des régimes de transfert et de la sécurité du revenu. Elles deviennent de plus en plus institutionnalisées. On pense qu'il faut faire une réflexion vraiment importante quant au rôle des banques d'alimentation et quant aux modifications à ce rôle.

Nous mentionnons également la notion de l'aide au logement. On sait que le logement dans le budget familial, particulièrement dans le budget des familles à faible revenu représente une portion excessivement importante des dépenses mensuelles. Là aussi, on constate qu'il y a des améliorations à prévoir, surtout au niveau des logements sociaux.

Nous discutons ensuite plus précisément de la question de la sécurité du revenu comme tel. Au fond, il y a deux options à notre avis. On peut tenter d'améliorer de la façon que l'on appelle en anglais l'«incremental approach», et on peut tenter d'améliorer les mesures qui existent actuellement. Le Conseil a toujours été par exemple un tenant et un défenseur de l'universalité des allocations familiales au niveau de la sécurité du revenu. On pense qu'il est possible de procéder de cette façon-là, c'est-à-dire par une approche progressive, à petit pas, en améliorant chacune des mesures. Il nous apparaît que l'on pourrait aussi aborder la question sous une approche nouvelle.

On propose dans notre mémoire, très sommairement, parce qu'on doit admettre que notre travail n'est pas terminé là-dessus, on propose qu'il y ait une réflexion faite au niveau d'un nouveau crédit d'impôt familial qu'on fixerait à 4,350 \$ par enfant annuellement. Ce sont bien les chiffres que nous avons, oui exactement.

Ceci représente le coût minimum estimé pour soutenir un enfant annuellement. On pense que cette mesure remplacerait un ensemble d'autres mesures, tant les allocations familiales que les crédits d'impôts actuels aux enfants et les paiements d'assistance sociale aux enfants fait par les provinces.

Evidemment si on considère l'ensemble des sommes qui assistent les enfants actuellement, la proposition que l'on fait d'établir l'aide à l'enfance à 4,350 \$ double à peu près les mesures actuelles. Il y aurait donc effectivement des argents

*[Traduction]*

to high-income families and should be changed into a non-refundable tax credit.

We also know that many children live in families where the parent or main wage-earner works at the minimum salary. Many indications and much data prove that the purchasing power of a minimum salary as decreased constantly since at least the mid 70s.

In our opinion, the fact that workers who support children are being increasingly impoverished in our country is unacceptable, and we have made recommendations to increase the minimum wage.

We also mentioned the matter of food banks, not necessarily because the federal government has a great deal of impact or potential to intervene in this area. However, it should be pointed out that food banks are a recent phenomenon in Canada. They appeared as an emergency measure at a given time to compensate for inadequate transfer payments and income security. They are becoming increasingly institutionalized. I believe that serious thought must be given to the role of food banks and how to change this role.

We also mentioned the idea of housing assistance. We know that housing represents a large part of family budgets, and in the case of low-income families it accounts for an excessively high share of the monthly expenditures. There must be improvements in this area, particularly with respect to social housing.

We specifically addressed the question of income security as such. Basically, there are, in our opinion, two options. We can try to improve things according to the incremental approach, that is, we can try to improve the existing measures. The Council has always supported a universal family allowance system to provide income security. We believe it is possible to proceed by adopting a progressive approach and gradually improving each of the measures. We also believe that a new approach to the question could be adopted.

In our brief, we proposed, in a general fashion, because we must admit that we have not completed our work on the subject, that consideration be given to a new family tax credit that would amount to \$4,350 per child annually. Those are our exact figures.

This represents the minimum estimated cost to support one child per year. We believe that this measure would replace many other measures such as family allowances and the present child tax credit as well as welfare payments for children made by the provinces.

Obviously, if we consider the cost of all the present programs that assist children, our proposal at \$4,350 almost doubles the cost of the present measures. Therefore, quite sig-



*[Text]*

nouveaux assez significatifs à investir à ce niveau dans un nouveau programme qu'on a qualifié de crédit d'impôt familial.

Alors je termine là-dessus. Je vous remercie de votre attention et je passe la parole à M. Hunsley.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Robichaud.

**Mr. Hunsley:** Thank you, Jean-Bernard. I would like to make two or three quick comments on some of the points that have already been put forward, and the reasons for them. We have picked out the issue of maintenance orders and the evaluation of them. This is something that was introduced in 1983 with a fair amount of advanced work by provincial and federal governments for a system of reciprocal legislation and enforcement orders. Our impression is that people who operate this system are satisfied with it and feel that it is doing its job. At the same time, another impression is that it is doing its job primarily for provincial governments and social service departments in that it is effectively recovering funds that are being paid out through social assistance from spouses who may not be fulfilling the orders. But there is not much indication as to what kind of job this system is doing for people who are not on social assistance or who are slightly above the social assistance or poverty line levels. It is a valid question to ask because the amounts of money involved here are significant.

With respect to the suggestion about food banks, we have some reluctance in talking about food banks being around in the long term in Canada because we are an organization that has been recommending to United Way, among others, that food banks not be accepted as permanent organizations for funding in those systems, and that they should be used for assistance as emergency organizations. We feel that they should not be a part of the institutionalized income security system. However, they have mobilized a lot of energy, good will, commitment and voluntary activity. We are suggesting that they should start to channel that energy into either the development of consumer cooperatives that are owned by low income people or, alternatively, collecting food as they are now, which is a very useful function economically and socially, and making it available to child care centres and schools so that nutritious meals may be served. Then they would serve a socially useful purpose, but would no longer be in the business of giving direct aid.

With respect to the family tax credit, this is a proposal that we initially made in 1985 to an all-party parliamentary committee that was reviewing the child benefits paper introduced by Jake Epp at that time. That suggestion was also picked up, elaborated on and improved a great deal by the transitions report in Ontario. We think that would improve the transitions report suggestion.

In suggesting that this kind of tax credit must be financed by each year now taking the savings that are accruing from the de-indexing of the family benefit system and plowing it back into this improved credit, we are not endorsing de-indexation of the income tax system by any means; we are pointing out that there has already been approximately \$3 billion or \$4 bil-

*[Traduction]*

nificant amounts of new money would have to be invested in this new program which we have called the family tax credit.

I shall conclude with this. I thank you for your attention, and turn the floor over to Mr. Hunsley.

**Le président:** Merci, docteur Robichaud.

**M. Hunsley:** Merci, Jean-Bernard. J'aimerais faire deux ou trois observations sur ce qui vient d'être dit et vous dire pourquoi je suis de cette opinion. Nous avons relevé la question des ordonnances d'entretien et de leur évaluation. Cette mesure a été adoptée en 1983, avec un certain succès, par les gouvernements fédéral et provinciaux qui espéraient harmoniser leurs mécanismes d'exécution de ces ordonnances. Nous avons l'impression que ceux qui administrent ce système en sont assez satisfaits et qu'ils le croient approprié. Par ailleurs, d'aucuns pensent qu'il rend surtout service aux autorités provinciales et aux bureaux de services sociaux, car il leur permet de récupérer les prestations sociales versées en trop aux conjoints qui ne respectent pas les conditions des ordonnances d'entretien. Mais à peu près rien ne prouve que ce système soit adéquat dans le cas de ceux qui ne sont pas des assistés sociaux et qui sont légèrement en deça du seuil de l'aide sociale ou de la pauvreté. Il s'agit là d'un point valable, car les montants en cause ne sont pas négligeables.

En ce qui concerne la suggestion relative aux banques d'alimentation, nous sommes un peu réticents à admettre que les banques d'alimentation devraient être maintenues à long terme, car nous avons recommandé à Centraide, par exemple, que les banques d'alimentation ne soient plus reconnues comme des organismes qui doivent être subventionnés en permanence et qu'elles soient considérées comme des organismes de secours d'urgence. Nous ne croyons pas qu'elles devraient être incluses parmi celles dont les interventions peuvent cadrer dans un régime officiel de sécurité du revenu. Elles ont toutefois mobilisé bien des énergies, fait appel à bien des gens de bonne volonté, qui voulaient s'engager et faire du bénévolat. Nous estimons qu'il faudrait canaliser cette énergie et la faire servir à la mise sur pied de coopératives de consommation appartenant aux familles à faible revenu. Ces banques pourraient encore continuer de ramasser de la nourriture, comme elles le font maintenant de manière fort utile économiquement et socialement, et la distribuer aux garderies et aux écoles, afin que les enfants puissent avoir des repas plus nutritifs. Elles rempliraient alors un rôle social utile, mais elles ne dispenseraient plus d'aide directe.

En ce qui concerne le crédit d'impôt familial, c'est une proposition que nous avons formulée initialement en 1985 à un comité réunissant tous les partis qui étudiait à l'époque un document produit par Jake Epp sur les prestations aux enfants. Cette suggestion a été reprise, élaguée et améliorée dans le rapport d'étape de l'Ontario. Nous croyons que cette proposition permettrait d'améliorer encore la suggestion de l'Ontario.

En alléguant que ce crédit d'impôt devrait être financé en réinvestissant chaque année les montants provenant de la désindexation des allocations familiales et en les utilisant pour améliorer le crédit d'impôt, nous n'endossons pas le projet de désindexation de l'impôt sur le revenu; nous vous signalons simplement que le fonds des allocations familiales a été privé

[Text]

lion taken out of family benefits through that approach. That amount will certainly double in the next couple of years, and it will grow much more rapidly through the 1990s so long as that policy remains in place. So there is a substantial amount of money involved here. If we are talking about something in the area of \$8 billion of \$9 billion, by the end of the decade the de-indexing policy will certainly be taking that much out of the system. We point to the commitment that the government made in that blue paper of January 1985 in which it said that any changes to be made to the child benefit system would be used only to improve the benefits for lower income children. We think this is a way to do that.

I wish we could have said something here about employment equity. We have not yet been able to do that. I hope that we will be able to soon, because I would like to be able to tell you how much income security payments would eventually be saved by the federal and provincial governments in the full introduction of employment equity. My belief is that it is a substantial amount of money, but we do not yet have any solid research on that.

Finally, we, and some of our collegial organizations that you have already talked to have suggested to the minister of National Health and Welfare that it would be appropriate for the federal government to support a national conference on the issue of child poverty next year, again with the focus of looking at the resolution in the House and how the federal government might eradicate child poverty by the end of the century. That has been a focus that we have adopted, and we would appreciate any help or moral support that we could get in that regard. We would be happy to respond to any questions or comments.

**The Chairman:** I am sure there will be many questions. Senator Robertson, would you like to begin?

**Senator Robertson:** You have given us something to consider seriously. When we talk about alleviating poverty with our children, we have the various levels of poverty. An argument that one gets is that you must not discourage the working poor from working. As we look at our options, we know that we cannot buy our way out of this, but obviously there has to be an infusion or a redirection of moneys.

Can you give us advice on how to maintain a strong level of incentive for employment, whether it is an increased child tax credit or whatever? I would refer you to the Ontario Poverty Action Group. They stated that child poverty will be eliminated only when parents are able to earn an adequate employment income through participation in the labour force. I do not know if you agree with that statement or how we would ever achieve that goal, if that is the goal we want to achieve. I personally have no quarrel with that, but I still have to be concerned about the children who are living in poverty whose parents are not able to re-enter the labour force for various reasons. Can you talk about the age-old problem of that incentive to stay in the workforce, or is it important anymore?

[Traduction]

d'environ trois à quatre milliards de dollars à cause de cela. Ce montant doublera certainement d'ici quelques années et augmentera à un rythme beaucoup plus rapide au cours la décennie 90, si cette politique est maintenue. Il y a donc d'importants montants en cause. Si, d'ici la fin de la décennie, la politique de désindexation rapporte quelque huit à neuf milliards, ce fera autant de moins dans le système. Nous vous rappelons l'engagement pris par le gouvernement dans son livre bleu de janvier 1985, où il avait promis de réaffecter les montants enlevés au budget des prestations aux enfants pour aider davantage les enfants de familles à faible revenu. Nous croyons que ce serait un mécanisme valable.

J'aurais aimé traiter aussi d'équité en matière d'emploi. Nous n'avons pas eu le temps de le faire. J'espère que nous pourrions aborder cette question bientôt, car j'aimerais vous dire dans quelle mesure l'adoption de mesures d'équité en matière d'emploi permettrait aux gouvernements fédéral et provinciaux d'économiser en termes de prestations de sécurité du revenu. Je crois personnellement que les montants en cause seraient substantiels, mais nous ne sommes pas en mesure d'appuyer ces hypothèses sur des recherches élaborées.

Enfin, notre organisme, comme quelques-unes de nos organisations collégiales que vous avez déjà entendues, ont laissé entendre au ministre de la Santé nationale et du Bien-Être social que le gouvernement fédéral aurait avantage à appuyer l'organisation, l'an prochain, d'une conférence nationale sur la question des conséquences de la pauvreté sur les enfants, en s'inspirant à nouveau de la résolution déposée à la Chambre et en recherchant des moyens d'enrayer, avant la fin du siècle, la misère dont sont victimes les enfants. C'est l'orientation que nous avons nous-mêmes adoptée. Nous aimerions bien être appuyés et recevoir un soutien moral à cet égard. Il nous fera maintenant plaisir de répondre à vos questions.

**Le président:** Je suis sûr qu'il y aura de nombreuses questions. Sénateur Robertson, voudriez-vous poser la première?

**Le sénateur Robertson:** Vous nous avez soumis de nombreux sujets de réflexion. Lorsqu'on parle de soulager la pauvreté dont les enfants sont victimes, il faut tenir compte des divers niveaux de pauvreté. D'aucuns disent qu'il ne faut pas non plus dissuader les pauvres qui ont un emploi de demeurer au travail. Si nous examinons les options qui s'offrent à nous, nous sommes conscients qu'elles ne sont pas magiques; il nous faudra sûrement injecter de nouveaux fonds ou réaffecter des fonds déjà utilisés à d'autres fins.

Pourriez-vous nous suggérer des moyens d'inciter ceux qui ont déjà un emploi à demeurer au travail, en augmentant le crédit d'impôt pour enfants ou autre? Je vous réfère à cet égard aux propos tenus par l'Ontario Poverty Action Group, qui a dit que la pauvreté ne serait éliminée que lorsque les parents seraient en mesure de gagner des revenus d'emploi décentes en tant que membres de la population active. Je ne sais pas si vous êtes d'accord avec cette affirmation ni comment nous pourrions atteindre cet objectif, si c'est celui que nous visons évidemment. Je n'ai personnellement rien contre, mais il reste que je dois de toute façon me préoccuper du sort des enfants pauvres dont les parents ne peuvent être réintégrés à la population active pour diverses raisons. Pourriez-vous nous



[Text]

**Mr. Hunsley:** You will certainly get arguments about the last point of whether or not it is important because of people who feel that we are entering a leisure society or the age of robotics. My own opinion is that it is important and will remain important in the foreseeable future because we not only get our money for consumption out of employment, we also get our social status to a great extent out of employment. I do not see that changing. In fact, a lot of people who feel that leisure time has increased dramatically should talk to young families, where both members are in the labour force, and ask how much more leisure time they have. I think they would be surprised.

Our proposals, I believe, tackle the three questions that you raise—the first question dealing with child poverty, the second dealing with the working poor, and the third dealing with disincentives or incentives for work.

Every province in Canada has successfully and constantly maintained the level of social assistance for an individual well below the level of the minimum wage. In most cases there is no disincentive for an employable individual to go to work.

**Senator Robertson:** But the rates are so low that you are starving people.

**Mr. Hunsley:** Exactly. I say that with a little bit of tongue in cheek. You can starve people and the incentive grows day by day.

However, the reality is that the disincentive factor comes when people have children. When you have enough children, by definition the social assistance rates are going to exceed the rate of the minimum wage. It usually is the minimum wage that is the alternative to the people on social assistance. If we had a minimum wage that was based on the number of children in the family, then we would probably not have a question of a disincentive.

Our proposal works on two levels. We are suggesting that by taking the social assistance amount that provinces pay for the support of children, rolling it into a credit which would be delivered basically the way the child tax credit is delivered but more frequently, and identifying on the cheque where the money comes from—how much is provincial and how much is federal—then making it available to all families based on income rather than source of income, we would effectively take children out of the child welfare system. There would be no more welfare or social assistance for children.

**Senator Robertson:** All families?

**Mr. Hunsley:** All families, regardless of source of income. All families with their income at that level have children who are suffering the same problem, whether the families are getting their income from the social welfare system or from employment.

[Traduction]

parler de l'antique problème du maintien au travail et nous dire si vous le trouvez important?

**M. Hunsley:** Il y en aura certainement qui vous diront, concernant la question de l'importance de maintenir les gens au travail, que nous sommes maintenant sur le point d'entrer dans la société des loisirs et dans l'ère de la robotique. À mon avis, il est et il sera encore important dans un avenir prévisible de maintenir les gens au travail, car le salaire que nous gagnons au travail nous donne non seulement de quoi dépenser, mais il nous donne aussi, dans une large mesure, notre statut social. Je ne vois pas que cela change bientôt. En fait, la plupart de ceux qui croient que nos temps libres sont beaucoup plus considérables qu'auparavant auraient avantage à demander aux jeunes familles dont les deux conjoints travaillent combien il leur reste de temps pour leurs loisirs. Je crois qu'ils seraient surpris de leur réponse.

À mon avis, nos propositions rejoignent les trois questions que vous soulevez: à savoir la pauvreté chez les enfants, les travailleurs démunis, de même que les éléments dissuasifs ou les incitatifs au travail.

Au Canada, chaque province a réussi à maintenir les niveaux d'assistance sociale qu'elle accorde à un particulier bien en deçà du salaire minimum. Dans la plupart des cas, les personnes employables sont disposées à travailler.

**Le sénateur Robertson:** Mais l'aide accordée est tellement faible que les gens meurent de faim.

**M. Hunsley:** C'est exact. J'ironise un peu. Vous pouvez laisser les gens mourir de faim et ils seront de plus en plus encouragés à se chercher du travail.

Mais le fait est que c'est lorsque les gens ont des enfants qu'ils deviennent démotivés. Lorsque vous avez un nombre suffisant d'enfants, le niveau d'assistance sociale auquel vous aurez droit sera, par définition, supérieur au salaire minimum. Habituellement, le seul autre choix qui s'offre aux assistés sociaux, c'est le salaire minimum. Si ce dernier était calculé en fonction du nombre d'enfants que compte une famille, la question de la démotivation n'entrerait probablement pas en ligne de compte.

Notre proposition comporte deux volets. Si l'on transformait les paiements d'assistance sociale que les provinces accordent au titre de l'entretien des enfants en crédit d'impôt qui s'apparenterait au crédit d'impôt pour enfants, sauf qu'il serait versé plus souvent, que l'on indiquait sur les chèques la provenance des fonds—la part versée par la province et celle versée par le fédéral—et qu'on accordait ensuite ce crédit à toutes les familles, en se fondant sur le revenu plutôt que sur la source de revenu, on parviendrait à faire en sorte qu'il n'y ait plus d'enfants qui vivent aux dépens de l'État. Il n'y aurait plus d'aide sociale pour les enfants.

**Le sénateur Robertson:** Toutes les familles?

**M. Hunsley:** Toutes les familles, quelle que soit leur source de revenu. Toutes les familles dont le revenu se situe à ce niveau ont des enfants qui souffrent du même problème, qu'elles touchent des prestations d'assistance sociale ou d'assurance-chômage.

[Text]

**Senator Robertson:** The tax back will still leave a lot of income with the more affluent members of society.

**Mr. Hunsley:** The tax-back rate will have to be increased beyond the child tax credit rate. It is a 5 per cent tax-back rate at the moment. It would have to be increased much beyond that, with a steeper rate of tax back.

**Senator Robertson:** And phase it out at a lower rate or a higher rate?

**Mr. Hunsley:** To be realistic, it could not be introduced at the same level that the present child tax credit level is at. It would have to be introduced at a lower rate and hopefully moved up each year as moneys from the de-indexing system come into play.

The other point that we are making is that the minimum wage should be increased to the level at which an individual earning it would be earning a poverty-line income. That translates into \$6.85 an hour.

There is an argument to be made as to whether that should be a minimum wage which the provinces legislate or whether it is a wage which provinces and the federal government should subsidize. In other words, the question is: Should you subsidize incomes to bring people to that level or should you subsidize wages to bring people to that level? That question deserves a fair amount of exploration.

**Senator Robertson:** Regardless, you are subsidizing the private sector.

**Mr. Hunsley:** If you choose the option to subsidize wages, you are certainly subsidizing the private sector. If you subsidize incomes, in fact you are still subsidizing the private sector. If you do not subsidize, but simply legislate the minimum wage at that level, then you take the fallout. The fallout is that uncompetitive business will fail. There are those who will say that if that is the route that we are going in the country, then that is simply a part of it.

**The Chairman:** Or you increase an underground economy.

**Mr. Hunsley:** You may also increase that. The growth of the underground economy is going to be affected by so many different factors that this is not a major one. If you compare the growth of the underground economy that will be created by a sales tax, for example, as compared to this, I do not think it even compares.

**Senator Robertson:** They may, in fact, find they are better off after the manufacturers' tax is removed. However, that is another issue.

**Mr. Hunsley:** That may be, but increasing the minimum wage could also have the effect of decreasing the underground economy, because it could pull people into formal wages. If you are subsidizing particularly a wage, then you will be pull-

[Traduction]

**Le sénateur Robertson:** Le taux de récupération fiscale permettra quand même aux personnes plus aisées d'avoir plus d'argent à leur disposition.

**M. Hunsley:** Il faudra augmenter le taux de récupération fiscale et le porter au-delà du taux de crédit d'impôt pour enfants. À l'heure actuelle, le taux de récupération est de 5 p. 100. Il faudra l'accroître de façon substantielle, de même que le taux de récupération.

**Le sénateur Robertson:** Et le supprimer progressivement à un taux inférieur ou supérieur?

**M. Hunsley:** À vrai dire, il ne faudrait pas que ce taux corresponde à l'actuel taux de crédit d'impôt pour enfants. Il faudrait l'introduire à un taux plus bas et, je l'espère, l'augmenter chaque année au fur et à mesure que l'on parvienne à dégager des fonds du régime de désindexation.

Nous tenons aussi à faire remarquer qu'il faudrait augmenter le salaire minimum de façon qu'il corresponde au seuil de pauvreté. Cela nous amènerait à 6,85 \$ l'heure.

On se demande toutefois si le salaire minimum devrait être fixé par les provinces au moyen d'une loi ou s'il devrait être subventionné et par les provinces et par le fédéral. Autrement dit, devrait-on subventionner les revenus ou les salaires pour ramener les gens à ce niveau? C'est une question qui mérite d'être examinée de près.

**Le sénateur Robertson:** Quoi qu'il en soit, vous subventionnez le secteur privé.

**M. Hunsley:** Si vous décidez de subventionner les salaires, vous subventionnez aussi le secteur privé. Si vous décidez de subventionner les revenus, vous vous trouvez toujours à subventionner le secteur privé. Si, au lieu de verser des subventions, vous décidez de fixer le salaire minimum à un tel niveau au moyen d'un loi, vous devez être prêt à subir les conséquences de votre geste. Autrement dit, les entreprises qui ne sont pas en mesure de soutenir la concurrence vont faire faillite. Certains prétendent que cela fait partie des conséquences que nous devons être prêts à subir si nous décidons d'adopter cette voie.

**Le président:** Ou sinon vous encouragez l'économie parallèle.

**M. Hunsley:** Il y a aussi ce risque. L'économie parallèle subira l'influence d'un très grand nombre de facteurs mais elle ne connaîtra pas un essor tellement important. Il n'y a aucune comparaison entre l'essor que connaîtra l'économie parallèle par suite de l'introduction de la taxe de vente par exemple, et l'essor qu'elle connaîtra si l'on opte pour cette voie.

**Le sénateur Robertson:** Ils vont peut-être même se rendre compte que leur situation s'est améliorée par suite de l'élimination de la taxe de vente des fabricants, mais ça, c'est une autre question.

**M. Hunsley:** C'est possible, mais le fait d'accroître le salaire minimum pourrait aussi contribuer à réduire l'importance de l'économie parallèle en ce sens que si vous subventionnez les salaires, vous contribuerez à ramener les travailleurs dans le



[Text]

ing people into the formal economy rather than increasing the underground economy.

**Senator Robertson:** In the structuring and the delivering of something new, whatever it is, what problems do you see in the constitutional responsibilities between the provinces and the federal government?

**Mr. Hunsley:** I do not think that this area necessitates any kind of constitutional or jurisdictional change, although we have thought for a long time that to intergrate income security programs would require some sort of jurisdictional change. We now have the technology to make the change quite easy. We could literally convert to electronic bank transfers where cheques could go out either way and where people would receive a statement telling them the source of their income, in the same way that we get a pay cheque telling us what our deductions are, how much is for provincial tax, how much is for health programs, and so on. There is no reason why we cannot set up that process. It could be calculated along the model of the Guaranteed Income Supplement, which is based on the income of the year before, and delivered monthly by cheque or electronic bank transfers. In fact, I think there is a fair amount of money to be saved by the integration of those delivery systems.

**Senator Robertson:** If you had the financial component dependent on the previous year's income in this new system—no, I guess you would still have to have your social workers or, at least, a point of intervention for those facing dramatic changes in their incomes.

**Mr. Hunsley:** I would recommend that we use the same system that we all use with our employers, that when there is a change in our status during the year we fill out a T-something form which tells of the change in the number of dependents, and so on. Remember that we are talking about dependents here, mostly about children, and we are not going to have dramatic changes within one-year periods. So it is not like your employment or occupational status changing. It is easier to take children out of that system than it is to take adults out. So social assistance would remain primarily a system for adults.

**The Chairman:** To follow up on this point, we heard Claudette Bradshaw from the Moncton Headstart Program yesterday, who differentiated people into various types of poverty. The type she represented yesterday is what she described as generational poverty, and she laid out for us an example using a family of three generations. What you have described would work well with the working poor, with people on social assistance, and so on; but she was describing households where children come and go, where common law unions arise and fall—not the kind of structure that would make it possible for the rationality of your system to work in a very effective way.

**Mr. Hunsley:** I would differ with that view. I know Claudette Bradshaw and I know that the work she is doing brings

[Traduction]

courant économique officiel plutôt que d'encourager l'économie parallèle.

**Le sénateur Robertson:** Lorsqu'on met sur pied un nouveau programme, quel qu'il soit, quelles sont, d'après vous, les responsabilités qui incombent aux provinces et au gouvernement fédéral sur plan constitutionnel?

**M. Hunsley:** Je ne crois pas que cela entraînerait un changement de compétences, bien que nous ayons cru pendant longtemps qu'il faudrait en quelque sorte modifier le champ de compétences du fédéral et des provinces si l'on décidait de fusionner les programmes de sécurité de revenu. Nous avons maintenant la technologie requise pour faire ce changement. Nous pourrions littéralement effectuer des transferts électroniques de fonds, de sorte que les chèques pourraient être distribués et les particuliers recevraient un relevé leur indiquant la provenance de leurs revenus, tout comme notre talon de chèque nous indique le montant de nos déductions, l'impôt provincial payé, le montant attribué aux programmes de soins de santé, etc. Je ne vois pas pourquoi ce système ne pourrait pas être mis sur pied. On pourrait par exemple s'inspirer du programme relatif au supplément de revenu garanti, lequel est calculé à partir du revenu de l'année précédente et versé tous les mois sous forme de chèque ou de virement bancaire. En fait, je crois que le fusionnement de ces programmes nous permettrait de réaliser des économies considérables.

**Le sénateur Robertson:** Si le montant, dans le nouveau système, était calculé en fonction du revenu de l'année précédente—non, j'imagine que vous auriez toujours besoin de vos travailleurs sociaux ou, du moins, d'intermédiaires qui viendraient en aide aux personnes qui subiraient de gros changements de revenus.

**M. Hunsley:** Je proposerais qu'on utilise le même système que l'on applique aux employeurs, de sorte que si notre statut devait changer au cours de l'année, il suffirait de remplir une déclaration d'impôt qui indique les changements survenus dans le nombre de personnes à charge, ainsi de suite. Il ne faut pas oublier qu'il est question ici de personnes à charge, d'enfants surtout, et qu'il n'y aurait pas de changements radicaux qui se manifesteraient à ce chapitre en un an. Ce n'est pas comme si c'était la situation de l'emploi ou la situation professionnelle d'une personne qui changeait. Il est plus facile de sortir les enfants de ce système que les adultes. Le régime d'assistance sociale servirait surtout à venir en aide aux adultes.

**Le président:** Dans le même ordre d'idée, nous avons entendu hier le témoignage de Claudette Bradshaw, responsable du Moncton Head Start Program. M<sup>me</sup> Bradshaw a affirmé qu'il existait différentes catégories de pauvreté. Elle a parlé hier de la pauvreté qui se transmet d'une génération à l'autre, en utilisant comme exemple une famille de trois générations. Le système que vous venez de nous décrire pourrait très bien s'appliquer aux travailleurs démunis, aux assistés sociaux et ainsi de suite, mais elle parlait de ménages où les enfants vont et viennent, où les unions de fait se font et se défont. Ce n'est pas du tout le genre de structure qui permettrait à votre système de fonctionner.

**M. Hunsley:** Je ne suis pas d'accord. Je connais Claudette Bradshaw et je sais qu'elle travaille avec des familles de ce

[Text]

her into contact with these families and that she sees these changes. However, I do not think such changes affect the rationality of the system. In some cases she is talking about a level of state intervention which is there because of a multi-problem family, or that sort of thing. That will not change and that level of state intervention may still be required. If in the present system it is required that, for example, the child welfare authority exercise some control over payments going to a family, that control can still be influenced under this proposed system just as easily. It does not change those relationships.

**The Chairman:** Let me come back to your provocative and interesting brief. You ended by saying that we should set a target for eradicating child poverty, but I wonder if the CCSD had the opportunity to meet with John Laurence from the Social Welfare Research Centre in Australia. He has been in Canada for four months. The Australian Prime Minister said that he was going to eliminate child poverty, and he has done it. He has merely defined it out of existence. As Dr. Laurence told us, the social and economic problems remain but politically they have gotten rid of the problem. I am sure you don't mean that as the answer. I wonder if you would like to comment on that point and on that situation when you set such a broad goal.

**Mr. Hunsley:** I am not sure whether you are referring to the discussions that are going on about the redefinition of poverty lines. Indeed, Statistics Canada has circulated a discussion paper that is being discussed right now about options for redefining poverty in a variety of ways. We have been meeting with a number of our collegial organizations on that question, and we think we are united absolutely on the need to have one poverty line measurement. Most of us in our organization favour a different measure, a simpler, more rational and more sophisticated measure, but over the years the organization has accepted the federal one because it is easily documented and more thoroughly documented. We think it would be a crime to try to change poverty lines in such a way that it creates a major discontinuity with the old lines. I am not sure that I am responding to your question.

**The Chairman:** You are, but you set that goal in a very general way. Do I understand you correctly? You do not want to define child poverty out of existence; you mean to really come to grips with the question?

**Mr. Hunsley:** Yes. Certainly you can define child poverty out of existence. Let me step back a little bit. The measure that the CCSD uses and prefers for poverty is basically that one that takes half of the average family income and applies it to a low income family of average size to determine whether or not they are living at less than one-half of the community standard. That measure has been used internationally for comparative research purposes. In fact, there is an organization called the Luxembourg Institute which has done an international comparative study on that measure. Using that measure, it shows Canada is at about No.2 among the western industrialized nations in the level of child poverty. Other countries have

[Traduction]

genre et qu'elle voit les changements qui prennent place. Toutefois, je ne crois pas que ces changements influent sur la rationalité du système. Dans certains cas, elle fait état du niveau d'aide que fournit l'État en raison des nombreux problèmes qu'éprouve une famille ou autre chose de ce genre. Cela ne changera pas et cette aide sera peut-être toujours requise. Dans le système actuel par exemple, les responsables de l'aide à l'enfance doivent exercer un certain contrôle sur les prestations que reçoit une famille, et ce contrôle peut aussi bien être exercé dans le cadre du système que je propose. Ce rapport existera toujours.

**Le président:** J'aimerais revenir à votre mémoire très intéressant, qui pousse à la réflexion. Vous dites à la fin de votre exposé que nous devrions nous fixer un objectif pour supprimer la pauvreté chez les enfants, mais je me demande si le CCSD a eu l'occasion de rencontrer John Laurence, du Social Welfare Research Centre, en Australie. Il est resté au Canada pendant quatre mois. Le premier ministre de l'Australie a déclaré qu'il allait supprimer la pauvreté chez les enfants et c'est ce qu'il a fait. Il a tout simplement fait disparaître cette notion. Comme l'a affirmé M. Laurence, les problèmes socio-économiques demeurent, mais ils ont réussi à se débarrasser du problème sur le plan politique. Je suis sûr que ce n'est pas la solution que vous prônez. Pouvez-vous nous exposer votre point de vue là-dessus et nous dire ce qui se produit lorsqu'on fixe un objectif aussi vaste.

**M. Hunsley:** Je ne sais pas si vous faites allusion aux discussions qui se déroulent actuellement sur la redéfinition des seuils de pauvreté. En fait, Statistique Canada a distribué un document sur les diverses façons dont la pauvreté peut être définie. Nous avons rencontré plusieurs associations collégiales pour discuter de cette question, et je crois que nous sommes tous d'accord pour dire qu'il ne doit y avoir qu'une seule définition du seuil de pauvreté. Bon nombre des membres préféreraient une définition différente, plus simple, plus logique et précise, mais notre groupe, au fil des ans, a accepté la définition du gouvernement fédéral parce qu'il était plus facile de compiler des données là-dessus et parce qu'elle était mieux documentée. Nous aurions tort d'essayer de changer les seuils de pauvreté puisque les nouveaux seuils ne correspondraient plus aux anciens. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

**Le président:** Oui, mais vous avez fixé un objectif très général. Est-ce que j'ai bien compris? Vous ne voulez pas supprimer la notion de la pauvreté chez les enfants, mais tout simplement venir à bout de ce problème?

**M. Hunsley:** Oui. Certes, il est possible de supprimer cette notion. Permettez-moi de faire un petit retour en arrière. La définition que le CCSD préfère utiliser pour la pauvreté est celle qui consiste à prendre la moitié du revenu moyen d'une famille et à l'appliquer à une famille moyenne à revenu faible pour déterminer si cette dernière vit au-dessous de la norme nationale. Cette définition est utilisée à l'échelle internationale aux fins d'études comparatives. En fait, l'Institut de Luxembourg a effectué une étude comparative internationale en se fondant sur cette définition. Cette étude montre que le Canada arrive au deuxième rang des pays industrialisés de l'Ouest au chapitre de la pauvreté chez les enfants. D'autres pays ont été



[Text]

been able to eliminate child poverty, not by defining it out of existence, but by simply narrowing the range of income distribution within their countries. They run into difficulties in taking that course, and there is no doubt that they will have to change their policies as time goes on. Certainly that is possible to do.

We have to look at the fact that the numbers of children are going down. Had we held constant the percentage of gross national product that we were investing in family allowances in, let us say, 1976, we would have had a lot more money available for the child benefit system right now and a lot lower level of child poverty. Social spending in Canada will go down over the next 20 years, as will social costs. Many people think that social costs will go up because of the aging cycle or whatever. That cycle will not hit us for 20 years, so we have an opportunity during those 20 years to raise children out of poverty, which will mean, 40 years or 50 years from now, smaller amounts paid to support them in their old age.

**The Chairman:** Thank you. I wanted to be quite sure of what you meant. I find your school lunches comment very interesting. I find it interesting that you say food banks should be collection and distribution centres for nutritious meals for children in school. I certainly understand that comment, but I am curious about your use of food banks to supply meals to elementary schools. Is this a kind of meals-on-wheels for children as well as those older people you have in mind, or, to put it the other way, what is the matter with school lunches?

**Mr. Hunsley:** There is nothing the matter with school lunches so long as they are nutritious and available to all children. This is a just a way to help a lot of schools achieve that, because in many schools it is not nutritious or available to all children.

**The Chairman:** So you are building a link between what are now food banks and any school system or all school systems?

**Mr. Hunsley:** All school systems.

**The Chairman:** It is a universal concept.

**Mr. Hunsley:** Ideally, we would go that way. We do not have a universal system of food banks although we are getting there. We have 180, and one in the Ottawa area has over 50 outlets—it has more outlets than McDonald's. They are not just giving out food on the street; they do serve schools and some residential centres. This is an expansion of a role that some of them have been exploring.

**The Chairman:** Yesterday, Professor Moscovitch talked about the Canada Assistance Plan. He thought it would be useful if there were to be a definition of "adequacy" benefits at

[Traduction]

en mesure d'enrayer le problème, non pas en faisant tout simplement disparaître cette notion, mais en réduisant la marge de la répartition du revenu à l'intérieur de leur pays. Il reste que cette façon de procéder pose des problèmes et qu'ils devront à la longue modifier leurs politiques. Toutefois, cette approche est réalisable.

Nous devons tenir compte du fait que le nombre d'enfants diminue. Si nous avions maintenu à un niveau constant le pourcentage du produit national brut que nous consacrons aux allocations familiales en 1976 par exemple, nous aurions aujourd'hui beaucoup plus d'argent à investir dans le programme d'aide à l'enfance. De plus, le taux de pauvreté chez les enfants serait beaucoup moins élevé. Les dépenses sociales au Canada diminueront au cours des 20 années à venir, tout comme les coûts des programmes sociaux. Beaucoup de personnes croient que les coûts de ces programmes vont augmenter en raison du vieillissement de la population ou pour d'autres raisons. Mais cela ne se produira pas avant 20 ans, de sorte que nous avons l'occasion, pendant cette période, de sortir nos enfants de l'état d'indigence dans lequel ils se trouvent. Ainsi, dans 40 ou 50 ans, le montant des prestations de vieillesse que nous devons leur verser sera moins élevé.

**Le président:** Merci. Je voulais tout simplement m'assurer que j'avais bien compris. Le commentaire que vous avez fait au sujet des repas à l'école est très intéressant. Vous dites que les banques d'alimentation devraient être des centres de collecte et de distribution de repas nourrissants pour les écoliers. Je trouve ce commentaire intéressant et je peux certainement le comprendre, mais je m'interroge au sujet de l'utilisation des banques d'alimentation pour dispenser des repas dans les écoles élémentaires. Est-ce qu'il s'agirait d'une sorte de service de livraison de repas pour les enfants et les autres personnes dont vous parlez, ou, autrement dit, qu'est-ce qui ne va pas avec les programmes de restauration scolaire?

**M. Hunsley:** Il n'y a aucun problème avec la restauration scolaire, pour autant que les repas soient nourrissants et que tous les enfants puissent en profiter. Il s'agit simplement d'une façon d'aider les écoles à y parvenir, parce que, dans bon nombre d'entre elles, les repas ne sont ni nourrissants ni offerts à tous les enfants.

**Le président:** Vous établissez donc un lien entre ce que sont maintenant les banques d'alimentation et un quelconque système scolaire, ou tous les systèmes scolaires?

**M. Hunsley:** Tous les systèmes scolaires.

**Le président:** C'est une notion universelle.

**M. Hunsley:** Idéalement, oui. Nous n'avons pas encore de réseau universel de banques d'alimentation, mais c'est à cela que nous tendons. Nous en avons 180, et l'une d'elles dans la région d'Ottawa compte plus de 50 points de distribution—davantage que MacDonald's. Elles ne font pas que distribuer de la nourriture dans la rue, elles desservent des écoles et certains secteurs résidentiels. C'est un rôle élargi que certaines ont commencé à explorer.

**Le président:** Hier, le professeur Moscovitch a parlé du Régime d'assistance publique du Canada. Il pensait qu'il serait utile d'avoir au palier fédéral une définition des prestations

[Text]

the federal level to provide a signal to provincial governments. He was not talking about levels of benefits; he was talking about the scope and adequacy of benefits. Can you comment on that idea?

**Mr. Hunsley:** I would recommend that the federal and provincial governments take a look at the international covenant on economic, social and cultural rights and at the international declaration of human rights, because there is, in both of those documents, a definition of adequacy of benefits.

Canada and the provinces have already formally ratified those documents and I think that what we commit ourselves to internationally will, eventually, become part of domestic law.

Many countries already have a formal mechanism in place that automatically makes that happen. Canada does not but, more and more, as we have charter cases going forward and international covenants being brought in and quoted as evidence in equality-related litigation, we will, more and more, recognize that we are committed to that.

I think those standards are quite clear in these documents and it may be a matter more of the federal government in its jurisdictional role of external relations making sure that that commitment and that obligation is also known to the provinces and used. I would believe, in theory at least, provincial legislation which defines need should be modelled upon the definition of need and adequacy that that province and the federal government have already committed themselves to.

**The Chairman:** That was very helpful indeed.

**Dr. Robichaud:** I certainly agree with Mr. Hunsley on this because this is part of the erosion of the poverty line as a standard for public assistance. Public assistance reform in Quebec has moved away from the poverty line. They introduced a new measure which means that they will base the rate for basic necessities on what is observed or empirical evidence of what the lower 10 per cent of the population spends on basic necessities. This is changing the standard. If you develop the argument that the rates are too low, they will refer you to this new measure, and they use it as a rationale to keep the rates at a very low level.

Establishing some kind of national standard or national norm which would be a federal-provincial effort, but which would be tagged somewhat to the notion of the poverty line or a notion of decency, would certainly avoid the type of situation we saw just a few years ago.

**The Chairman:** Dr. Robichaud, can you tell us whether that measure has a name so that our researchers may be able to find it?

**Dr. Robichaud:** It was introduced in a paper at the time Mr. Pierre Paradis was minister. I could dig it out of my file and send it to you.

**The Chairman:** Thank you very much.

[Traduction]

«adaptées», afin que les gouvernements provinciaux puissent s'y référer. Il ne parlait pas du niveau des prestations, mais plutôt de la mesure dans laquelle elles étaient suffisantes. Avez-vous des commentaires à ce sujet?

**M. Hunsley:** Je recommanderais que les gouvernements fédéral et provinciaux jettent un coup d'œil au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'à la Déclaration universelle des droits de l'homme, car il y a dans chacun de ces documents une définition de prestations adaptées.

Le Canada et les provinces ont déjà ratifié officiellement ces documents, et je crois que les engagements que nous prenons à l'échelle internationale feront partie, à terme, de nos lois internes.

Dans de nombreux pays, il y a déjà un mécanisme officiel qui y pourvoit. Ce n'est pas encore le cas au Canada, mais au fur et à mesure que sont débattues des causes liées à la charte et que l'on cite des pactes internationaux dans des litiges ayant trait à l'égalité, cette démarche se concrétisera de plus en plus.

Je crois que les documents en question établissent des normes suffisamment claires, et qu'il s'agit plutôt pour le gouvernement fédéral, dans le rôle qui lui incombe en matière de relations extérieures, de s'assurer que les provinces connaissent et respectent cet engagement et cette obligation. À mon avis, en théorie du moins, les textes de loi provinciaux qui définissent le besoin devraient dériver de la définition à laquelle cette province et le fédéral ont déjà adhéré.

**Le président:** Cela a été très utile, en effet.

**M. Robichaud:** Je suis certainement d'accord avec M. Hunsley à ce sujet, car cela se rattache à l'élimination progressive du seuil de la pauvreté en tant que norme pour l'assistance publique. Le Québec, dans sa réforme de l'assistance publique, s'est écarté de la notion de seuil de la pauvreté. Les technocrates ont introduit une nouvelle mesure, c'est-à-dire que le calcul du taux pour les produits de première nécessité sera fondé sur l'observation ou l'évidence empirique de ce que les 10 p. 100 de la population situés au bas de l'échelle dépensent à ce titre. Ce n'est plus la même norme. Si vous voulez démontrer que les taux sont trop bas, ils font référence à cette nouvelle mesure et s'en servent pour justifier le maintien des taux à un niveau très bas.

Si l'on établissait une sorte de norme nationale qui serait le fruit d'un effort conjoint fédéral-provincial tout en demeurant rattachée d'une certaine manière à la notion de seuil de la pauvreté ou de décence, on éviterait certainement le genre de situation que nous avons connue il y a quelques années.

**Le président:** M. Robichaud, pouvez-vous nous dire si cette mesure a un nom, pour que nos chercheurs puissent la retrouver?

**M. Robichaud:** Il en a été question pour la première fois dans un document à l'époque où M. Pierre Paradis était ministre. Je pourrais fouiller dans mes dossiers et vous envoyer le renseignement.

**Le président:** Merci beaucoup.



*[Text]*

**Senator Robertson:** As you know from the recent Ontario study, we are now acknowledging that children of parents living on social assistance are not doing as well as children of parents who come within the ambit of the working poor. Yesterday we heard a witness from the native community who basically said that our native people want the federal government to give each reserve the money that they now pay out in social assistance. They want to do this in order to develop projects which are more proactive rather than an individual receiving the assistance. I am not talking about regressive steps and saying that people must work in order to receive social assistance, I am talking about proactive involvement or educational involvement with a system of benefits.

Are you taking a different view than you would have, say, 10 or 15 years ago? I am sure you know that one or two Scandinavian countries do not pay out unemployment insurance unless the individual is involved in an education program or is upgrading his skills.

**Mr. Hunsley:** There have been a couple of fairly major shifts in thinking in the last 10 or 15 years on this item. Probably the first evidence of it came from the Quebec Council on the Status of Women which was looking at the question of a single parent on welfare. I believe theirs was the first formal resolution which suggested that single parent women on welfare should not be classified as unemployable—or, as Ontario was classifying them for a while, disabled—because they had children, but that they should be classified, after the child was a certain age, a year or so, as employable. That was quite a controversial move for them, and I think that at that point it was a radical shift in thought, particularly for that group of people.

They had observed in Quebec—and we now see it in Ontario, as well—what is being referred to as the “empty nester syndrome.” Many women who have been on social assistance and who have raised their children on social assistance probably lived in subsidized housing. When their kids got to be 18, the housing authority would tell them that they would have to get out of the house. The woman would, therefore, no longer be categorized as a family and would no longer be eligible for subsidized housing at that level. She would then find herself in a different social assistance category and it would be at a much lower level. Yet, over those years, she would not have had access, because she was classified as disabled or unemployable to training or development. I think that that attitude has changed quite substantially. Generally speaking, I endorse that change in attitude. The question is: What resources and what opportunities are going to be placed at people's disposal?

The second point is the more general one where there has been a change, and I think the Transitions Report in Ontario recognized that as well. There should be a level, if you like, of proactivity involved for a variety of people. The CCSD has

*[Traduction]*

**Le sénateur Robertson:** Comme le révèle l'étude que vient d'effectuer l'Ontario, nous sommes en train de nous rendre compte que les enfants de parents qui vivent de l'assistance sociale ne sont pas aussi bien nantis que ceux dont les parents font partie du groupe des travailleurs pauvres. Hier, un témoin de la communauté autochtone nous a dit, essentiellement, que ce que veulent les autochtones, c'est que le gouvernement fédéral donne à chaque réserve l'argent qu'il verse maintenant au titre de l'assistance sociale. Ils veulent mettre sur pied des projets proactifs, au lieu que l'assistance soit simplement versée à des particuliers. Je ne parle pas de mesures régressives et je ne dis pas que les gens doivent travailler pour recevoir des prestations d'aide sociale; je parle d'une participation proactive ou d'une participation éducative assortie d'un régime de prestations.

Votre point de vue est-il différent de celui que vous auriez eu, mettons, il y a 10 ou 15 ans? Vous n'ignorez pas, j'en suis sûr, que dans un ou deux pays de mesures régressives, une personne ne peut toucher de prestations d'assurance-chômage si elle ne participe pas à un programme d'éducation ou d'amélioration de ses compétences.

**M. Hunsley:** Au cours des 10 ou 15 dernières années, il y a eu à ce sujet des changements d'attitude assez importants. Le premier s'est sans doute concrétisé au Conseil québécois du statut de la femme, qui examinait la question d'un parent seul sur le bien-être social. Je crois que le Conseil a adopté la première résolution officielle préconisant que les femmes sur le bien-être social et chefs de famille monoparentale ne devaient pas être catégorisées comme inaptes au travail ou, selon le qualificatif utilisé par l'Ontario pendant un moment, comme invalides, parce qu'elles avaient des enfants. La résolution recommandait en effet que ces femmes soient considérées, une fois que l'enfant avait atteint un certain âge, un an à peu près, comme aptes au travail. Cela a été pour eux un geste passablement controversé, et je crois qu'à ce moment la façon de penser de ces gens en particulier s'est radicalement modifiée.

Ils avaient observé au Québec—et nous pouvons aussi le voir en Ontario aujourd'hui—ce qu'il est convenu d'appeler le «syndrome du nid vide». De nombreuses femmes qui ont touché de l'assistance sociale et qui ont élevé leurs enfants au moyen de l'assistance sociale vivaient dans des logements subventionnés. Lorsque leurs enfants ont atteint l'âge de 18 ans, la régie du logement leur a dit qu'elles devaient quitter leur maison. Une femme dans cette situation n'était donc plus considérée comme une famille et n'était plus admissible à ce titre au logement subventionné. Elle faisait désormais partie d'une autre catégorie d'assistance sociale, ayant droit à des prestations beaucoup plus réduites. Pourtant, pendant toutes ces années, elle n'avait pas eu accès à la formation ou au perfectionnement parce qu'elle était catégorisée comme invalide ou inapte au travail. Je pense que cette attitude a beaucoup changé. De façon générale, j'approuve ce changement d'attitude. La question est la suivante: quelles ressources et quelles options vont être offertes aux gens?

Le second point touche, de façon plus générale, la mesure dans laquelle il s'est produit un changement, et je pense que le rapport Transitions, en Ontario, l'a reconnu. Il y devrait y avoir une certaine proactivité, si je puis dire, pour différentes

[Text]

proposed for many years now that this proactivity should begin far earlier, after about four months on unemployment insurance, rather than allowing people to go to the point of exhausting their benefits before they have any kind of priority for programs.

**Senator Robertson:** What is your recommendation on social assistance? How many months?

**Mr. Hunsley:** Basically, we would start it much earlier. However, we think that people on social assistance have an absolute right to training and development. At the same time, we also recommend that governments should maintain a bank of public works projects that should be used to lower unemployment levels generally.

**Senator Robertson:** You are suggesting that they should maintain a bank for that type of supervised involvement in training?

**Mr. Hunsley:** Well, no, because there is a distinction. When you maintain work programs that are only aimed at people who apply for welfare, it has a stigmatizing affect, but when you maintain a bank of public works programs that react to the unemployment rate, then you have the same impact without affecting anyone in a stigmatizing way. That is the way that a number of the Scandinavian countries run their systems, so that they simply do not allow that.

**Senator Robertson:** Do you have any information from the Scandinavian countries that you could give us?

**Mr. Hunsley:** Yes, I do. I think I can perhaps get you some material on that.

**Senator Robertson:** I would appreciate that. I may have to come back to it. Thank you.

**The Chairman:** As usual, we could go on much longer. This has been extremely helpful and we are very glad that you were willing to appear before us, since we call you all the time anyway for information. It is an additional benefit for us. We will keep in touch with you as our study develops and I hope that we can again have the advantage of your views in the future. The committee is now adjourned until 1.30 p.m.

The committee adjourned until 1.30 p.m.

Upon resuming at 1:30 p.m.

**The Chairman:** We are happy to have as witnesses this afternoon Mr. Dan Drown, President and Chief Executive Officer, Canadian Institute of Child Health. With Mr. Drown is Dr. Denise Avard, Vice-President, Research and Information Services, Canadian Institute of Child Health. The institute is a national non-profit organization concerned with the protection and promotion of the health of children.

Prior to Mr. Drown's appointment, he was Executive Director of the Hospital Council of Metropolitan Toronto.

We have been reading summaries of the work you have been doing with great interest and look forward to what you have to

[Traduction]

gens. Le CCDS propose depuis plusieurs années maintenant que cette proactivité débute beaucoup plus tôt, après environ quatre mois de prestations d'assurance-chômage, plutôt que de laisser les gens épuiser leurs prestations avant de leur donner une priorité quelconque pour les programmes.

**Le sénateur Robertson:** Que recommandez-vous pour ce qui est de l'assistance sociale? Combien de mois?

**M. Hunsley:** En principe, il faudrait commencer beaucoup plus tôt. Toutefois, nous pensons que les prestataires d'assistance sociale ont un droit absolu à la formation et au perfectionnement. En même temps, nous recommandons que les gouvernements maintiennent une banque de projets de travaux publics, afin de réduire les taux de chômage en général.

**Le sénateur Robertson:** Est-ce que vous recommandez qu'ils administrent une banque pour ce genre de participation supervisée en matière de formation?

**M. Hunsley:** Eh bien! non, parce qu'il y a une distinction. Si vous maintenez des programmes de travail qui s'adressent uniquement aux demandeurs d'assistance sociale, il y a un effet de stigmatisation, mais si vous avez une banque de programmes de travaux publics qui a pour objet la réduction du taux de chômage, vous obtenez le même résultat sans stigmatisation. C'est de cette façon que s'y prennent un certain nombre de pays scandinaves.

**Le sénateur Robertson:** Auriez-vous d'autres renseignements au sujet des pays scandinaves que vous pourriez nous communiquer?

**M. Hunsley:** Oui. Je pense que je pourrais sans doute vous remettre de la documentation à cet égard.

**Le sénateur Robertson:** Je l'apprécierais. Je devrai peut-être y revenir. Merci.

**Le président:** Comme d'habitude, nous pourrions poursuivre beaucoup plus longtemps. Votre témoignage nous a été extrêmement utile, et nous sommes très heureux que vous ayez accepté de nous rencontrer, car nous vous appelons très souvent de toute façon pour obtenir des renseignements. C'est encore plus profitable pour nous. Nous resterons en rapport avec vous au fur et à mesure de notre étude, et j'espère que nous pourrions à nouveau profiter de votre point de vue. Le Comité suspend ses travaux jusqu'à 13 h 30.

La séance est levée jusqu'à 13 h 30.

Reprise des délibérations à 13 h 30

**Le président:** Nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi M. Dan Drown, président et directeur général de l'Institut canadien de la santé infantile, et M<sup>me</sup> Denise Avard, vice-présidente de l'Institut et chargée du Service de recherche et d'information. L'Institut est un organisme national à but non lucratif, qui se préoccupe de la protection et de la promotion de la santé des enfants.

Avant d'occuper son poste actuel, M. Drown s'acquittait des mêmes fonctions auprès du Hospital Council of Metropolitan Toronto.

Nous avons lu avec beaucoup d'intérêt des résumés de vos réalisations, et nous serons heureux de vous entendre cet après-



[Text]

tell us this afternoon. I understand you have an opening presentation, following which we will ask questions.

**Mr. Dan Drown, President and Chief Executive Officer, Canadian Institute of Child Health:** Thank you, Madam Chairman, for inviting us. As you noted, the institute is a national non-profit voluntary organization. The purpose of the institute is to promote the health and wellbeing of children through critical analysis, research, development of resources and advocacy efforts in that regard. It was established in 1977 with the concept that there is more to health than hospitalization and medical care, as we knew it at that time. I believe that the founders felt strongly that there were broader things than social and environmental. It is interesting that some 15 years later we are now looking at that and accepting as a day-to-day fact that indeed that is the situation.

The institute is funded solely by the original endowments, by donations, sales of publications and project work that we do. That is how we stayed in business.

We work in association with a great many organizations that are in existence with similar concerns, and in fact work through coalitions. No doubt you have had this document "The Choice of Futures" presented to you on a number of occasions.

Our most recent independent work—which consumed the past couple of years—was to produce "The Health of Canada's Children", and the profile document which you referred to, of which you have seen snippets, as well as the information that has been portrayed in summary form. In that document the institute called for the creation of a national child health policy, and we can discuss that later with some degree of specificity.

At this time I will ask Dr. Denise Avard, who is the principal author of this document, to speak both to that document and other research that is contained in the brief.

**Dr. Denise Avard, Vice-President, Research and Information Services, Canadian Institute of Child Health:** Thank you, Madam Chairman. I have a few slides that will draw your attention to certain areas, although the slides do not reflect the total amount of information that is contained in the brief. The brief is highly statistical in the sense that much of it is data, and we end with some recommendations. What we want to do today is to bring to your attention the amount of information that supports the topic of poverty and health.

The first slide I would draw your attention to contains information that we have in the book. I think this might be of interest more generically at this moment. What we have is information. First of all, the introductory chapter typifies the situation of a child in Canada. We call it "Growing Up in Canada". We determine the social make-up of the family, how many children are in Canada, where they live, what languages they speak, and so on. This tries to set the scene.

The next four chapters deal very much with the child in its developmental stages. We felt that it was important to analyze information on the health of children according to developmental ages. There are tremendous variations, and quite often

[Traduction]

midi. Si je comprends bien, vous avez une présentation liminaire, après quoi nous vous poserons des questions.

**M. Dan Drown, président et directeur général, Institut canadien de la santé infantile:** Merci, madame le président, de nous avoir invités. Comme vous l'avez indiqué, l'Institut est un organisme national à but non lucratif. Il s'est donné pour objectif de promouvoir la santé et le bien-être des enfants en effectuant des analyses critiques et de la recherche, en développant des ressources et en plaidant sa cause. L'Institut a été fondé en 1977, suivant le principe que la santé ne se limite pas à l'hospitalisation et aux soins médicaux. À mon avis, les fondateurs de l'Institut étaient convaincus que les questions sociales et écologiques n'englobaient pas tout. Il est intéressant de noter que, 15 ans plus tard, cet avis est généralement accepté.

Les fonds de l'Institut proviennent uniquement des dotations originales, de dons, de la vente de publications et de projets que nous exécutons pour le compte d'autrui. Voilà comment nous sommes restés en activité.

Nous collaborons avec un grand nombre d'organismes qui ont les mêmes buts et, en fait, nous œuvrons au sein de coalitions. On vous a sans doute présenté plus d'une fois le document intitulé «*The Choice of Futures*».

Notre travail indépendant le plus récent—qui nous a occupés ces deux dernières années—a consisté à produire «*The Health of Canada's Children*» et les profils dont vous dites avoir lu des extraits, ainsi que l'information présentée sous forme résumée. L'Institut demande dans ce document que soit adoptée une politique nationale de la santé infantile; nous pourrions en reparler d'une façon un peu plus détaillée.

Pour le moment, je demande à M<sup>me</sup> Denise Avard, en sa qualité de principale auteure du document, de vous en dire quelques mots et de vous exposer les autres résultats de recherches que renferment notre mémoire.

**Mme Denise Avard, vice-présidente de l'Institut canadien de la santé infantile et chargée du Service de recherche et d'information:** Merci, madame le président. J'ai quelques transparents dont je me servirai pour porter à votre attention une partie des renseignements que renferment notre mémoire. Le mémoire se compose en grande partie de données statistiques mais il comprend aussi quelques recommandations qu'on trouvera à la fin du document. Aujourd'hui, nous voulons attirer votre attention sur les données ayant trait à la pauvreté et à la santé.

Le premier transparent reproduit des données qui se trouvent dans notre livre. Ces données sont celles qui présentent le plus grand intérêt général pour le moment. Ce sont des renseignements. Le premier chapitre décrit la situation d'un petit Canadien ordinaire. Il s'intitule «*Growing up in Canada*». Nous avons déterminé la composition sociale de la famille, le nombre d'enfants au Canada, où ils demeurent, quelles langues ils parlent, etc. Ce transparent sert à situer le lecteur.

Les quatre chapitres suivants décrivent le développement de l'enfant. Il nous a semblé important d'analyser les données sur l'état de santé des enfants à chaque stage de leur développement. La santé varie énormément, et bien souvent, lorsqu'on

*[Text]*

when you see the information presented from zero to 14, you lose the important fluctuations that occur within.

The next four chapters are related to infancy, preschool, school-age and adolescence. The next two chapters deal with issues, one of which is on the topic of poverty and health, and one is on the topic of aboriginal children. I will be drawing primarily from those two chapters today to give you the sense of what information exists that relates to poverty and health.

The purpose of our gathering today is to draw attention to the impact of the socio-economic environment into which a child is born, and how that influences so strongly the health of children, as well as the health of everybody. My question is: Are poor children truly disadvantaged because they were born into a poor environment?

My task will be to look at the present pattern of health across a group of children at risk because of their social circumstances. One indicator I will use is income. That speaks loudly and clearly. But there are other risks that are closely related to poverty that we see surface in other environments. I will also show the impact of health, or at least the variations in health for native groups, because native groups often live in poverty.

For youths under 20 years of age there is a relationship to poverty, and this is an important correlation. We also show the mother's lack of education. There is a relationship between the health of a mother and lack of education. We also break this down showing people living in certain regions of Canada as another way of drawing your attention to the poverty issue.

First, I will discuss some of the income-related data that we have. By the way, I should qualify this: all of the information you will see was not collected by the institute. This is information that exists on shelves, in various computer data files with Statistics Canada and the Department of National Health and Welfare. So the information is strong in the sense that it is population-based. It is quite reliable.

What we are looking at, first of all in terms of mortality related to income, is the index of infant mortality. For most people infant mortality is death that occurs during the first year of life. It is a very good barometer of the health of a native. It is used by world health organizations. Most nations tend to use infant health mortality rates for comparison purposes to see how they are improving.

What we see here is that mortality rates for infants during the first year of life is lowest in the highest income bracket. Here what I want you to focus on is the pink bar, because that relates to the most recent year. There are two years on the slide, 1971 and 1986. On the left is the highest income quintile, and on the right the lowest income quintile. The population is divided into quintiles in the sense that there are 20 per cent groups, and with that we are able to have equal numbers in terms of our percentages in order to compare what is happening across the various groups.

If you look at the pink bar, the 1986 data, the rates for the richest is approximately five per thousand live births, whereas

*[Traduction]*

vous présente l'information globalement pour les enfants de 0 à 14 ans, ces importantes fluctuations ne paraissent pas.

Les quatre autres chapitres concernent la petite enfance, l'âge préscolaire, l'âge scolaire et l'adolescence. Les deux suivants traitent, dans un cas, de la pauvreté et de la santé et, dans l'autre, des enfants autochtones. Je m'en tiendrai principalement à ces deux chapitres pour vous donner une idée de l'information disponible sur la pauvreté et la santé.

Nous sommes venus vous rencontrer aujourd'hui afin d'attirer votre attention sur l'incidence du milieu socio-économique où l'enfant est né et sur l'importance de ce milieu pour la santé de l'enfant et pour celle de tout individu. La question que je pose est la suivante: les enfants pauvres sont-ils vraiment défavorisés parce qu'ils sont nés dans un milieu pauvre?

Ma tâche consistera à étudier l'état de santé actuel d'un groupe d'enfants dont la situation sociale présente un danger pour leur santé. Un des indicateurs que j'utiliserai est le revenu. Cet indicateur est très éloquent. Cependant, il y a aussi d'autres risques qui se rattachent étroitement à la pauvreté et qui se manifestent dans diverses circonstances. Je vous montrerai en outre l'incidence de l'état de santé, ou du moins des différents états de santé des autochtones, parce que les autochtones vivent souvent dans la pauvreté.

Dans le cas des moins de 20 ans, il y a une corrélation très importante entre l'état de santé et la pauvreté. Nous parlons aussi du manque d'instruction de la mère, parce qu'il y a un lien entre l'état de santé de la mère et son manque d'instruction. Les données sont en outre réparties par région pour montrer un autre aspect de la pauvreté.

Je vous parlerai en premier lieu de nos données sur le revenu. Soit dit en passant, ce ne sont pas des données recueillies par l'Institut. Ce sont des renseignements que l'on trouve sur les tablettes et dans les fichiers informatisés de Statistique Canada et du ministère de la Santé et du Bien-être social. Cette information est donc valable parce qu'elle est basée sur la population. Elle est très fiable.

Nous allons voir en premier lieu l'indice de mortalité infantile par rapport au revenu. Pour la plupart des gens, l'expression «mortalité infantile» décrit les décès qui se produisent durant la première année de vie. C'est un excellent indice de la santé des autochtones. Cette définition est aussi celle qu'utilisent à l'échelle mondiale les organisations qui s'occupent des questions de santé. Dans la plupart des pays, on se sert de la mortalité infantile comme barème de comparaison, pour voir dans quelle mesure la situation s'améliore.

Nous voyons ici que la mortalité infantile est la moins élevée dans les familles dont le revenu est le plus élevé. Veuillez considérer particulièrement la barre rose, parce qu'elle porte sur l'année la plus récente. Le transparent vous présente deux années, 1971 et 1986. Du côté gauche, vous voyez le quintile représentant le revenu le plus élevé et, du côté droit, le quintile du revenu le plus bas. La population est répartie en quintiles, c'est-à-dire en groupes constitués chacun de 20 p. 100 de l'ensemble; ainsi, nous pouvons comparer des groupes de taille égale et observer ce qui se passe dans le cas de chacun.

La barre rose, celle de 1986, indique que le taux pour la tranche de revenu la plus élevée est de 5 pour 1 000 naissances



*[Text]*

the rates for the poorest is close to ten per thousand live births. What we see is a doubling of infant mortality rates between the lowest and the highest incomes.

If we look at mortality for all causes for all ages—not just infant mortality but up to the age of 20—we again see a gradient between income and mortality. Again, I ask you to look at the pink bar, being the 1986 data. The rate in 1986 for the highest income quintile is approximately 50 per 100 thousand. In the lowest income quintile there were approximately 85 per 100 thousand. What we are seeing is not a doubling, but at least a 50 per cent higher rate of overall mortality by income quintiles between the richest and the poorest. That is for overall death.

As I say, I have a lot of statistics in the brief for which I do not have slides. I would like to draw your attention from mortality to disabilities. We see that the rate of childhood disabilities was over twice as high among children from the poorest quintile compared to those from the richest. With respect to the poorest quintile, 7 per cent of the children experienced a disability, whereas in the highest income quintile the figure was 3.5 per cent. So it is just about doubled in terms of disability rates between the poorest and highest income quintile.

Children whose families were below the poverty line had higher rates of chronic illness and functional limitation than did children living in conditions above the poverty line. Dan Offord collected this data from the study he did in Ontario. Similarly, the prevalence of psychiatric disorders and school-related problems in children on welfare is double the reported rate in non-welfare families. With respect to income, we can see that there is a statistically clear relationship between poverty, mortality and also various indicators of morbidity.

I would like to move to maternal education now, which could be another proxy measure of poverty. I have a slide showing low birth weight in relation to maternal education. We had a step-wise progression from mothers who had the least amount of formal education—grade 8 education—who had infants who were born below 2500 grams, which was double the rate for the mothers who were in the highest educational group. With respect to prematurity we observed a similar gradient between the lowest and the highest, and we looked at the small for gestational age, which is another medical term defining an infant while in utero who does not grow to its potential. In other words, it is born appropriately in terms of time, but its weight is not appropriate. Whether it is low birth weight, prematurity or growth restriction, we see a definite relationship between maternal education, being mothers with the lowest level of education, and those having the highest rate. Mothers with a high level of education have the best rates.

**The Chairman:** Do you mind a question at this stage?

**Dr. Avard:** No.

**The Chairman:** The mothers with the lowest education probably dropped out of school to have the baby. Do you have any-

*[Traduction]*

vivantes, alors que, pour la tranche la plus basse, il atteint 10 pour 1 000. La mortalité infantile sévit donc deux fois plus durement dans le groupe le moins riche que chez les riches.

Si l'on considère la mortalité pour toutes les causes et pour tous les âges—pas seulement la mortalité infantile, mais tous les décès jusqu'à l'âge de 20 ans—on relève encore un gradient entre le revenu et la mortalité. Regardez encore une fois la barre rose, qui reflète les données pour l'année 1986. Le taux en 1986 pour le quintile représentant le revenu le plus élevé est d'environ 50 pour 100 000. Pour le quintile du revenu le moins élevé, il s'établit à 85 pour 100 000. Ce n'est pas le double, mais on relève au moins 50 p. 100 de plus de décès chez les plus pauvres que chez les plus riches. Voilà pour la mortalité pour toutes les causes.

Comme je vous l'ai déjà signalé, le mémoire renferme une grande quantité de statistiques que je n'ai pas sur transparents. Passons maintenant de la mortalité à l'invalidité. On voit ici que le taux d'invalidité infantile est plus de deux fois supérieur pour le quintile des pauvres que pour celui des riches. Chez les pauvres, 7 p. 100 des enfants étaient victimes d'invalidité, comparativement à 3,5 p. 100 chez les riches. La différence est donc du simple au double.

Les enfants des familles vivant sous le seuil de la pauvreté étaient plus souvent que les autres atteints de maladies chroniques et de limitations fonctionnelles. Les données pertinentes ont été rassemblées par Don Offord dans le cadre d'une étude qu'il a effectuée en Ontario. De la même manière, les troubles mentaux et les problèmes scolaires sont deux fois plus fréquents chez les enfants dont les familles vivent du bien-être que chez les autres enfants. En ce qui a trait au revenu, le lien statistique entre la pauvreté, la mortalité et divers autres indicateurs de morbidité est manifeste.

Je vous parle maintenant du degré d'instruction de la mère, car il peut aussi servir de mesure approximative de la pauvreté. J'ai un transparent qui vous présente le faible poids à la naissance par rapport au degré d'instruction de la mère. Nous avons une progression par échelons représentant les mères les moins scolarisées (huitième année seulement); la proportion d'enfants pesant moins de 2 000 grammes à la naissance était deux fois plus élevée dans leur cas que dans celui des mères les plus scolarisées. Nous avons relevé un gradient semblable entre les accouchements prématurés chez les mères les plus instruites et les moins instruites; nous avons étudié également le nombre d'enfants qui étaient petits pour l'âge de la grossesse, c'est-à-dire d'enfants dont le développement dans l'utérus est inférieur à la norme. En d'autres termes, l'enfant naît au bon moment, mais son poids est insuffisant. Qu'il s'agisse d'un faible poids à la naissance, d'une naissance prématurée ou d'une croissance insuffisante, il y a un lien certain avec le degré d'instruction de la mère—les mères plus instruites ont des enfants en meilleure santé.

**Le président:** Puis-je vous interrompre pour vous poser une question?

**Mme Avard:** Bien sûr.

**Le président:** Les mères les moins instruites ont probablement abandonné leurs études pour avoir leur enfant. Avez-vous

[Text]

thing to show that if that mother goes back to school her next child will have a higher birth weight? Are you making a causal link?

**Dr. Avard:** No, I am not creating a causal link between that. In yesterday's newspaper I saw an article about teenage mothers in Boston who had delivered babies, and those who had stayed in school and delivered their babies had better outcomes. I do not remember it exactly. The literature certainly seems to indicate that if you stay in school there is not—

**The Chairman:** That is a statistical artifact, but I will return to the question later.

**Dr. Avard:** The reason I included this slide was because I had just given you the information on the relationship between maternal education and a poor outcome. The importance of low birth weight is a very key indicator, somewhat like infant mortality, and I would like to draw your attention to that because there might be other opportunities to look at the relationship between poverty and low birth weight because the impact of low birth weight is multi-faceted. It can have an important impact on the neurodevelopmental outcome of children in terms of mental retardation, cerebral palsy or sensory neural defects. It can have an impact on respiratory or morbidity problems and on metabolic problems as to whether they experience greater degrees of jaundice and metabolic acidosis. There are also other hazards of a social sort, and studies suggest that they are more likely to be at a higher risk of injury or rehospitalization. For this reason low birth weight is an important indicator in trying to address the poverty problem.

Let us now look at native children. Again I am suggesting that this is perhaps a proxy measure of the poverty problem. We are seeing tremendous differences in this area. First I will look at the top column, which is the infant mortality rate. If you compare the infant mortality rate of the status, registered Indian, what we see is that their mortality rate is twice as high as the non-native infant mortality rate. If we look at post-neonatal mortality—and that is an important concept in studying poverty—these are deaths which occur between six months and the first year of life. They are the deaths that are most likely to result from infectious diseases such as diarrhea; and, in a way, they are very much a reflection of your environment as opposed to a physical problem due to birth defects, for instance. What we see is that the post-neonatal mortality rate among the native population is much higher than it is in the total Canadian population.

The neonatal mortality rate, which is death within the first month of life, is less demarcated. What we see here is the impact of medical intervention. In the first month of life infants are likely to be in hospital in neonatal intensive care units, and perhaps the smaller gradient might reflect the impact of medical intervention for the conditions that are most prominent during the neonatal period such as low birth weight, prematurity and birth defects, which are the main causes of death during this period.

[Traduction]

des renseignements selon lesquels, si la mère retourne aux études, son deuxième enfant sera plus lourd à la naissance? Établissez-vous un lien de cause à effet?

**Mme Avard:** Non, je n'établis aucune lien de cause à effet. Il y avait dans le journal d'hier un reportage au sujet de mères adolescentes à Boston; celles qui menaient leur grossesse à terme sans cesser d'aller à l'école avaient des bébés en meilleure santé. Je ne me souviens pas des détails, mais la documentation semble bien indiquer que, si la mère n'abandonne pas ses études, il n'y a pas . . .

**Le président:** C'est un procédé statistique, mais j'y reviendrai plus tard.

**Mme Avard:** Je me sers de ce transparent parce que je viens de vous présenter les données sur le lien entre le degré d'insuffisance de la mère et la naissance d'un bébé en mauvaise santé. Le faible poids à la naissance est un indicateur très important, un peu comme la mortalité infantile, et vous le signale parce qu'il pourra y avoir d'autres occasions d'étudier le lien entre la pauvreté et le faible poids à la naissance, puisque l'insuffisance de poids a des répercussions multiples. Elle peut influencer considérablement sur le développement neurologique de l'enfant, en ce qui a trait à l'arriération mentale, à la paralysie cérébrale et aux déficiences neurosensorielles. Elle peut avoir une incidence sur les problèmes respiratoires et métaboliques et sur les autres problèmes de santé, ainsi que sur la fréquence et la gravité de la jaunisse et de l'acidose métabolique. Il y a aussi des dangers à caractère social et, selon les études effectuées, les enfants trop petits à la naissance risquent davantage d'être blessés ou de revenir à l'hôpital. Voilà pourquoi l'insuffisance pondérale à la naissance est un indicateur important à considérer lorsqu'on se penche sur le problème de la pauvreté.

Voyons maintenant ce qui en est des enfants autochtones. Encore une fois, je crois que cela peut servir de mesure approximative de la pauvreté. Il y a des différences énormes à cet égard. Regardez d'abord la colonne supérieure, qui représente la mortalité infantile: est deux fois plus élevée chez les Indiens inscrits que chez les non-Indiens. la mortalité post-néonatale—c'est une notion importante lorsqu'on étudie la pauvreté—est celle qui se produit entre six mois et un an. Ces décès résultent le plus souvent de maladies infectieuses, telles que la diarrhée, et ils reflètent plutôt le milieu de vie qu'un problème physique causé, par exemple, par une malformation congénitale. La mortalité post-néonatale est beaucoup plus élevée chez les autochtones que dans l'ensemble de la population du Canada.

Les taux de mortalité néonatale les décès durant le premier mois de vie présentent beaucoup moins de différence. Voilà une conséquence des soins médicaux. Durant leur premier mois de vie, les enfants malades sont le plus souvent à l'hôpital, à l'unité de soins intensifs néonataux, et il se peut que la faible différence reflète l'impact des soins médicaux prodigués dans le cas des affections les plus fréquentes immédiatement après la naissance, telles que l'insuffisance de poids, la prématurité



[Text]

Another dramatic difference in terms of death rates between the native population and the Canadian population are deaths due to injuries. Here I have drawn your attention to the variations by age groups. To tell you that the rate is 250 times greater in one group is only giving you a number, but I think visually you get a sense that there are tremendous variations. Why are there these variations? I think if you look at the type of injuries, that might help you to understand some of them. We know—and this is not in the slide—that death due to fires among the native population is seven times higher than the national average. Death due to drownings is at least three times higher than the national average. Those are some of the examples that contribute to these dramatic differences.

Another interesting variation between the native population and ours—and I think this is something that is worth bringing out now because we feel that in this day and age we should have eradicated it—is the high incidence of tuberculosis. Tuberculosis rates among native children are disproportionately higher than those of children in Canada. It is even more dramatic in the older population, but among the children we would expect it to have been eradicated.

Next I move to some of the regional variations. Here I want to draw your attention to why I feel a regional variation might be a proxy measure of poverty. We have seen in some of our poverty data not related to health that poverty has been disproportionately concentrated in some provinces. There is considerable evidence to support social explanation for this difference. For instance, it is known that income and unemployment vary significantly by province, with higher proportions of poor and unemployed in Newfoundland and Saskatchewan. Family poverty varies across the country. In 1986 in Newfoundland one family in five lived in poverty compared to one family in ten in Ontario. The varying incidence of poverty cannot be without a profound effect. I raise this as a hypothesis. Then if we look at the data on infant mortality by province we certainly see interesting variations where the rate of infant mortality against the deaths within the first year of life—again the same indicator I would recommend as being highly sensitive to social variations—is one and one half times higher in Saskatchewan and Newfoundland when compared to Ontario and Québec, which are the provinces that have the lowest rates.

Let us look at another age group. Looking at mortality rates in the one to four year olds, again we see variations by province. Newfoundland has a high rate; Saskatchewan has a higher rate than the national average.

Looking at another age group, the five to 14 year olds, again we see variations across provinces. The mortality of the five to 14 year olds is higher than the national average in Saskatchewan and in the maritime provinces.

[Traduction]

et les malformations congénitales, qui sont les principales causes de décès durant cette période.

On retrouve cependant une différence frappante dans les taux de mortalité causée par les blessures chez les autochtones et dans le reste de la population du Canada. J'attire ici votre attention sur les différences selon les groupes d'âge. Si je vous disais que le taux est de 250 fois plus élevé dans un groupe donné, je vous éclairerais moins qu'en vous montrant visuellement les énormes écarts. À quoi ces écarts sont-ils attribuables? Si vous considérez le type de blessures, peut-être pourrez-vous mieux comprendre. Nous savons—mais la diapositive ne l'indique pas—que les décès attribuables à des incendies chez les autochtones sont sept fois plus élevés que la moyenne nationale et les noyades, au moins trois fois plus élevées. Voilà seulement quelques exemples de facteurs qui sont à l'origine de ces grands écarts.

Une autre différence intéressante entre la population des autochtones et la nôtre—et je crois qu'il est important de le mentionner ici parce que nous aurions dû déjà l'éliminer à notre époque—c'est le grand nombre de cas de tuberculose. L'incidence de la tuberculose chez les enfants autochtones est disproportionnellement plus élevée que chez le reste des enfants du Canada. Le nombre de cas est encore plus accentué dans la population âgée, mais la maladie aurait au moins dû disparaître chez les enfants.

J'aimerais passer maintenant aux différences régionales. J'aimerais attirer votre attention sur les raisons pour lesquelles je pense qu'un écart régional peut être une mesure approximative de la pauvreté. Certaines de nos données sur la pauvreté qui ne sont pas liées à la santé révèlent que la pauvreté se concentre d'une façon disproportionnée dans certaines provinces. Nous avons amassé suffisamment de preuves pour expliquer cette différence par des facteurs sociaux. Par exemple, on sait que le niveau de revenu et le taux de chômage varient considérablement d'une province à l'autre et que les plus gros pourcentages de pauvres et de chômeurs se retrouvent à Terre-Neuve et en Saskatchewan. La pauvreté familiale varie d'une province à l'autre. En 1986, à Terre-Neuve, une famille sur cinq vivait dans la pauvreté par rapport à une famille sur dix en Ontario. L'incidence de la pauvreté a forcément de profonds effets. C'est mon hypothèse. Si nous considérons maintenant les données sur la mortalité infantile par province, nous voyons des écarts intéressants puisque le taux de mortalité infantile, par rapport au nombre de décès durant la première année de vie—une fois de plus le même indicateur paraît très sensible aux variations sociales—est d'une fois et demie plus élevé en Saskatchewan et à Terre-Neuve qu'en Ontario et au Québec, provinces où les taux de mortalité sont les plus faibles.

Prenons maintenant un autre groupe d'âge. Les taux de mortalité des enfants de 1 à 4 ans varient également d'une province à l'autre. Terre-Neuve a un taux élevé et la Saskatchewan a un taux supérieur à la moyenne nationale.

Passons à un autre groupe d'âge, celui des 5 à 14 ans; vous remarquerez ici aussi des écarts entre les provinces. Le taux de mortalité des 5 à 14 ans est plus élevé que la moyenne nationale en Saskatchewan et dans les Maritimes.

*[Text]*

I gave examples of these three age groups to point out that there is consistency across the age groups as well as within one age group.

The two other examples that I would like to draw attention to as being risk factors related to poverty is single mothers and its relationship to perinatal health. Here we see that low birth weight, one of the indicators that I have suggested, is 8.6 per cent higher among single mothers under 20 years of age compared to 6 per cent among married mothers of the same age. There seems to be a gradient between the relationship of married and unmarried in the same age group.

Similarly, if you look at other age groups of mothers you see the same pattern. For example, low birth weight is 10 per cent among single mothers over 35 years of age compared to 5.8 per cent among married women of the same age. Let us look at the relationship between teenage mothers and perinatal health. Here we see some evidence of higher incidence of low birth weight observed among teenagers. On average, 8 per cent of births to teenage mothers in Quebec in 1985 were low birth weight, which is a much higher rate than the 6 per cent reported for all other age groups combined.

In summary, I would suggest that data by income quintile confirms the continued differentials incurred by children vis-à-vis poverty and being disadvantaged or less disadvantaged.

The experiences of native children also show differences between that of the total Canadian population. Regional differences in health are still evident. It is becoming apparent that great inequalities in health can exist within some areas of the same regions. There is some interesting data which shows that in Montreal and the Island of Montreal there are tremendous variations if you look at mortality in relation to the district's material deprivation.

The data relating poverty with illness, mortality and low birth weight are not easy to access. Having shown you that there appears to be a relationship, I now want to underline that the dynamics of the causality are complicated. It is not unusual to have the same child experience poverty, illegitimacy, minority group status, low education of mother, a teenage mother and be born in Newfoundland or Saskatchewan as concurrent risks. We are seeing a combination of factors which creates an added-on risk.

I would like to turn to our recommendations. The additive interaction effect of these risk factors has important implications when we are thinking of interventions. There are several risk factors present, and programs designed to address a single risk factor are unlikely to be effective. Optimally, interventions should be designed to address the multiplicity of risks.

I should like to give you an example of how we would try to address this on several fronts. I have examples of four fronts: The mother, the service industry, the policymakers and the

*[Traduction]*

Je vous ai donné ces trois groupes d'âge en exemple pour souligner que la tendance se maintient aussi bien entre les groupes d'âge qu'au sein d'un même groupe.

J'aimerais vous donner deux autres exemples de ce que je considère des facteurs de risque de pauvreté: les mères célibataires et la santé périnatale. Nous voyons ici qu'un faible poids à la naissance, l'un des indicateurs que je vous ai mentionnés, accuse un taux de 8.6 p. 100 dans le cas des mères célibataires de moins de 20 ans par rapport à 6 p. 100 pour les femmes mariées du même âge. Il semble donc y avoir un gradient entre le rapport des femmes mariées et des femmes non mariées du même groupe d'âge.

De même, vous verrez une tendance semblable si vous considérez les mères d'autres groupes d'âge. Par exemple, nous avons un taux de 10 p. 100 de faible poids à la naissance dans les cas des mères célibataires de plus de 35 ans, par rapport à 5,8 p. 100 pour les femmes mariées du même âge. Envisageons maintenant le rapport qui existe entre les mères adolescentes et la santé périnatale. Nous voyons ici une forte incidence du faible poids à la naissance des enfants d'adolescentes. En moyenne, 8 p. 100 des enfants d'adolescentes nés au Québec en 1985 avaient un faible poids à la naissance. Ce qui est un taux beaucoup plus élevé que le 6 p. 100 déclaré à l'égard de tous les autres groupes d'âge combinés.

En résumé, les statistiques par quintile de revenu confirment les écarts constants concernant les enfants désavantagés vivant dans la pauvreté ou les enfants moins désavantagés.

Les statistiques sur les enfants autochtones révèlent également des différences par rapport à l'ensemble de la population canadienne. Les écarts régionaux sur le plan de la santé demeurent évidents. Il appert que des inégalités marquées peuvent exister sur le plan des soins de santé au sein d'une même région. Certaines statistiques intéressantes montrent qu'à Montréal et dans l'Île de Montréal même les taux de mortalité varient considérablement par rapport au degré de carence matérielle qui prévaut dans le district.

Les statistiques qui lient la pauvreté et la maladie, la mortalité et le faible poids à la naissance ne sont pas faciles à obtenir. Après vous avoir montré qu'il semble exister un rapport, je voudrais maintenant souligner que la dynamique de la causalité est compliquée. Il n'est pas inhabituel qu'un même enfant soit à la fois né à Terre-Neuve ou en Saskatchewan et qu'il soit pauvre, illégitime et membre d'un groupe minoritaire, que sa mère ait un faible niveau d'éducation et qu'elle soit adolescente; il réunit ainsi les facteurs de risque. Nous assistons alors à une combinaison de facteurs qui crée un risque additionnel.

J'aimerais maintenant aborder nos recommandations. L'interaction de ces facteurs de risque combinés comporte d'importantes répercussions lorsqu'on songe aux interventions possibles. Plusieurs facteurs de risque sont présents, et les programmes conçus pour éliminer un facteur de risque donné sont rarement efficaces. Idéalement, les interventions doivent viser la multiplicité des risques.

J'aimerais vous donner un exemple de la façon dont nous essaierions d'agir sur plusieurs plans à la fois—la mère, l'industrie des services, les décideurs et les pourvoyeurs de



*[Text]*

caregivers. This is to show you that these four examples interrelate.

Let us take the example of the mother. Perhaps increasing the mother's education would have an impact. Let us deal with the service aspect. We should think more of innovative health care services to mothers and babies which are adapted to the needs of the population; in other words, services that are perhaps closer to the population that have timeframes which reflect the working nature of the families. This would involve rethinking how our services are delivered for a population who at this time is not reaching the services very comfortably.

Next I will deal with the issue of policymakers. Policymakers may think in terms of target areas. There are risks attached to certain target groups. Let us develop programs in these areas and spend time with teenage mothers, single mothers or poor mothers. Those would be three examples of target groups, and in that way you get to the core of the problem. If you do not target you have no idea in which group they will fall. If you have a target group, at least you have a sense that your work will fall in that area.

Let me deal with the aspect of caregivers. It is important to make changes in health education to assist caregivers to better understand the needs of people living in disadvantaged surroundings. In terms of medical and nursing curriculums, there should be courses identified that address the poverty issue.

These are examples of the multifaceted aspects to address the question of poverty with children.

Public policy must take into account the enormous toll of adverse health consequences. Public policy also needs to think in terms of stressing the primary and preventive care. We need to consider how economic, social, and political policies impact on health. A change in any social or economic issue should be addressed in relation to its immediate environment, but also in relation to health. We should combine federal and provincial analyses and action.

We should facilitate better coordination between government departments and agencies on policies regarding children's health. There are many people who speak for children, but we do not necessarily have bridges linking these people. We need to have bridges and coordination. We need to establish priority areas and identify national objectives and evaluate the outcomes.

**The Chairman:** I would like to thank you very much for your brief. I am sure there will be many questions. Senator Robertson, would you like to begin.

**Senator Robertson:** I should like to take some time and look at your documents in detail. In your second recommendation, you talk about combining federal and provincial analyses and action. In your work have you found where the constitutional responsibilities of the provinces and the federal government lie? Have you seen a difficulty in delivering programs or gathering analyses? Is there a dichotomy which is a reflection of Canadian life? In fact, it goes one step further. I suppose you

*[Traduction]*

soins—pour vous montrer comment ces intervenants interagissent les uns avec les autres.

Prenons l'exemple de la mère. Peut-être le fait de hausser le niveau d'éducation de la mère aurait-il une certaine incidence. Quant à l'industrie des services, nous devrions davantage songer à fournir aux mères et aux bébés des services novateurs de santé, adaptés aux besoins de la population; autrement dit, des services qui tiennent compte des contraintes des familles qui travaillent. Il faudrait pour cela repenser la façon dont les services sont fournis à un groupe de la population qui ne peut facilement en profiter.

Passons aux décideurs. Ils élaborent des politiques qui visent des cibles données. Mais certains risques sont liés à certains groupes cibles. Il faudrait plutôt créer des programmes dans ces secteurs et passer du temps avec les mères adolescentes, les mères célibataires ou les mères pauvres, qui constituent trois exemples de groupes cibles. Cette façon de procéder permettrait d'en arriver au cœur du problème. Si vous ne vous fixez pas une cible, le groupe visé restera indéterminé. En définissant un groupe cible, vous savez au moins comment orienter vos travaux.

Dans le cas des pourvoyeurs de soins, il est important de modifier les programmes d'enseignement pour aider ceux qui seront appelés à fournir des soins à mieux comprendre les besoins de ceux que les circonstances désavantagent. Il faudrait prévoir des cours sur la pauvreté dans des programmes d'études en médecine et en soins infirmiers.

Voilà donc quelques exemples des multiples facettes de la la pauvreté chez les enfants.

La politique gouvernementale doit prendre en considération l'énorme coût des conséquences d'une mauvaise santé. Elle doit également donner plus d'importance aux soins primaires et préventifs. Nous devons tenir compte de la façon dont les politiques économiques, sociales et politiques influent sur la santé. Tout nouvel aspect d'une question sociale et économique devrait être envisagé dans son propre contexte mais aussi dans une perspective de santé. Il nous faut combiner les analyses et les initiatives fédérales et provinciales.

Nous devrions favoriser la coordination des politiques des ministères et organismes gouvernementaux ayant trait à la santé des enfants. Beaucoup de gens défendent la cause des enfants mais leurs initiatives ne sont pas forcément concertées. Nous devons créer des ponts et favoriser la coordination. Nous devons circonscrire des secteurs prioritaires, définir des objectifs nationaux et évaluer les résultats.

**Le président:** Je tiens à vous remercier sincèrement pour votre mémoire. Les sénateurs voudront sans doute vous poser de nombreuses questions. Sénateur Robertson, à vous la parole.

**Le sénateur Robertson:** J'aimerais prendre le temps d'étudier vos documents d'une façon plus approfondie. Comme deuxième recommandation, vous proposez de combiner les analyses et les initiatives fédérales et provinciales. Dans vos travaux, avez-vous découvert en quoi consistent les responsabilités constitutionnelles des provinces et du gouvernement fédéral? Avez-vous relevé des difficultés dans l'administration de programmes ou la collecte de données d'analyse? Nous trou-

[Text]

are looking at federal, provincial and municipal responsibilities. Everyone seems to build up a wall at times and guard their area of jurisdiction. I agree with you, but how?

**Mr. Drown:** With regard to constitutional and legislative action, we have to defer to the people who are embroiled in it. There is difficulty, yes. As a group that is concerned with the health of children across the country, we have great difficulty seeing provincial variations.

As I indicated earlier, it seems that the ability to live a full, productive life across the country should be addressed as a country-wide situation. We are far too mobile and interactive across the country to focus on this, if you look at it health-wise, as a problem of constitutional or jurisdictional issues. That does include the municipal level. It needs to be evaluated with a central look across the country, then recognizing the variations on the theme. Some of these items can be directly related to a target group that is perhaps economically disadvantaged or another group that is in a safety situation that requires change. Some you can act on; others you cannot act on. If you are dealing with death due to injury—that is, injury which can be prevented—you act on it. However, if you are dealing with a subject that deals with the economics of a province, clearly you do not turn that around as quickly. Hopefully we do, though.

We have to see health as a central issue across the country, because if you are born in Newfoundland you may well be raised in Ontario.

**Senator Robertson:** Yes. We had Dr. Walker with us this morning for a while discussing all the difficulties that you are identifying this afternoon.

Have you made any recommendations or have you identified proactive programs that could help especially the mothers, young women and other women who are at risk, in this case because of poverty? It could be many other things, but can you identify areas of how best we can get to them with educational programs and prepare them for motherhood and the responsibilities of having children? Everyone wants to do something, but I do not know that we have done it very well.

**Mr. Drown:** You can begin with examples that are local in nature. If they are not shared from where they are originated across the country, they have limited impact.

One of the issues is sharing that knowledge of what is successful in a unit of endeavour that is small enough to deal with it; in other words, some of the problems of total education. If you deal with that in a small community or a small area in a city, you can deal with them. They have to be shared. It is not always the same across the country, but where it is the same in one community as it is in the others you may have six or seven different programs. We have some examples and references in that regard. That is almost a local situation. Dr. Avard may have some comments on that.

[Traduction]

vons-nous devant une dichotomie qui reflète la réalité canadienne? En fait, cela va même plus loin. Je suppose que vous considérez les responsabilités des autorités fédérales, provinciales et municipales. Chaque palier semble de temps à autre élever un mur pour sauvegarder sa propre sphère de compétences. Je suis d'accord avec vous, mais comment procéder pour qu'il en soit autrement?

**M. Drown:** En ce qui concerne les mesures constitutionnelles et législatives, nous devons nous en remettre à ceux qui s'y trouvent mêlés. Cela représente une difficulté, j'en conviens. En tant que groupe préoccupé par la santé des enfants de tout le pays, il nous est très difficile de concevoir des écarts entre les provinces.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, on dirait que la capacité de vivre une vie pleine et productive devrait être envisagée dans un contexte national. Les Canadiens sont beaucoup trop mobiles et interactifs pour qu'il soit possible de percevoir ce problème—si vous l'envisagez du point de vue de la santé—comme une question de constitution ou de compétences. Et cela vaut aussi pour le niveau municipal. Il faut d'abord évaluer la situation globalement et reconnaître ensuite les variations. Certaines mesures pourraient être directement orientées vers un groupe cible économiquement désavantagé ou un autre dont la sécurité est menacée et pour qui il faut améliorer la situation. Parfois on peut agir et parfois, non. S'il s'agit d'un décès attribuable à une blessure—une blessure qui aurait pu être évitée—alors vous prenez les mesures nécessaires. Toutefois, si le problème est attribuable à l'économie d'une province, il est évidemment impossible de le régler aussi rapidement. Mais c'est ce que nous espérons accomplir.

Il faut considérer la santé comme un problème qui affecte l'ensemble du pays car, si vous êtes né à Terre-Neuve, rien n'empêche que vous soyez élevé en Ontario.

**Le sénateur Robertson:** C'est juste. Le docteur Walker vous a justement entretenus ce matin même de toutes les difficultés que vous signalez.

Avez-vous des recommandations à faire ou avez-vous songé à des programmes proactifs qui aideraient particulièrement les mères, les jeunes femmes et d'autres femmes qui courent des risques, dans ce cas-ci pour cause de pauvreté? Pouvez-vous nous suggérer des moyens qui nous permettraient de mieux les éduquer et de les préparer à assumer leur rôle et leurs responsabilités de mère? Nous voulons tous les aider mais je doute que nous ayons réussi.

**M. Drown:** Eh bien, on peut commencer au niveau local. Si les initiatives ne sont pas partagées au point d'origine, leurs résultats seront limités.

L'une des mesures à prendre consiste à échanger les recettes de succès dans un secteur suffisamment restreint. Vous pouvez réussir à régler le problème dans une petite collectivité ou dans un petit secteur d'une ville donnée. Les expériences positives doivent être échangées. Les circonstances ne sont pas toujours les mêmes d'un bout à l'autre du pays mais, si elles se retrouvent dans plus d'une collectivité, vous pouvez avoir six ou sept programmes différents. Nous avons des exemples et de la documentation à cet égard. Cette situation est presque d'ordre local. M<sup>me</sup> Avard a peut-être quelques commentaires à ce sujet.



[Text]

**Dr. Avard:** In terms of an initiative, ongoing presently at the institute is a postpartum support program which, in some way, is reaching out trying to address the needs not specifically of poor women but of all women who are being discharged from hospital and need follow up care. There was a feeling that there was a gap between the time of childbirth when everything looked well, and after mothers were discharged from hospital. Follow-up care was haphazard in the community. The Public Health Unit, although wanting to meet all new mothers, often could afford only one visit, time-wise and financially, with new mothers.

There is now a program that is trying to create a better link between the experience in hospital and the first month or two following that by making the information meaningful to the parents. Postpartum questions are often not of a medical nature. They concern the family raising a child that is crying, behaviour management, and so on. This might be an example of a program that is addressing some of these concerns.

**Senator Robertson:** Dr. Walker was talking this morning about the success they have had in reducing the death rate of newborns. Obviously they still have a way to go, but they have not had the same success in increasing birth weights. So that rather, than go through the same type of program with the mother, they will have to go back to the mother as soon as she knows that she is pregnant, or even before that, if they are to increase the birth weight of the child.

**Dr. Avard:** That is right. Over time, figures show that the proportion of babies that are born at a low birth weight—about five pounds, 2,500 grams—has remained stagnant in the last ten years. There has been a small drop, but the infant mortality rate has gone down. When you put the two curves next to each other it begs the question: Why? Why has one not shifted? Basically we are having a lot of impact, but medical intervention of the nature that we are experiencing in a hospital around birth is not what influences the birth rate. Birth rate is influenced by the whole package, the whole experience of the pregnancy and preconceptionally as well.

**Senator Robertson:** Obviously it is difficult for mothers who are in poverty to bring children into the world to live in poverty. We know that we cannot buy our way out of the problem, but there will have to be some more infusion of money to give those mothers a better opportunity of providing properly for themselves during pregnancy, prepregnancy and for their new born child or children afterwards, as well as a blend of programs. That is most interesting.

**Mr. Drown:** Concerning assessment of priorities for work that we currently do, we must be ever so sure that the programs we deliver within communities and regions are those programs that have the highest payoff in terms of education. In other words, it is a critical bit of analysis that we have to be supportive, for example, of the health units or groups that are delivering this information. That assessment can be made because to make poor decisions in delivery of programs cannot

[Traduction]

**Mme Avard:** Nous avons justement mis en œuvre à l'Institut un programme d'aide post-partum qui, d'une certaine façon, vise à répondre aux besoins non seulement des femmes pauvres mais de toutes les femmes qui, en sortant de l'hôpital, ont encore besoin de soins suivis. On a senti une certaine lacune entre le moment de la naissance, où tout paraissait bien aller, et celui où les accouchées quittaient l'hôpital. Les soins de suivi étaient aléatoires dans la collectivité. Les responsables des services de santé publique, même s'ils veulent rencontrer toutes les nouvelles mères, peuvent rarement les visiter plus d'une fois, en raison de contraintes de temps et d'argent.

Il existe maintenant un programme qui vise à suivre les femmes pendant un ou deux mois après leur sortie de l'hôpital, pour bien faire comprendre aux nouveaux parents l'information qu'ils ont reçue. Il arrive souvent que les questions posées après la naissance ne sont pas d'ordre médical; en effet, elles portent surtout sur la façon de calmer un enfant qui pleure, sur la discipline, etc. Ce serait là un exemple d'un programme axé sur certaines de ces préoccupations.

**Le sénateur Robertson:** Le docteur Walker nous parlait ce matin de sa réussite à réduire le taux de mortalité des nouveaux-nés. Manifestement, il y a encore beaucoup de chemin à faire, et ses collègues n'ont pas aussi bien réussi à accroître le poids à la naissance. Par conséquent, il faut prendre la future mère en main aussitôt qu'elle découvre qu'elle est enceinte, et même avant. Si l'on veut accroître le poids des enfants à la naissance.

**Mme Avard:** C'est exact. Les chiffres indiquent que la proportion de bébés de faible poids à la naissance, c'est-à-dire environ 5 livres ou 2 500 grammes, est restée constante au cours des dix dernières années. Il n'y a eu qu'une faible amélioration, mais le taux de mortalité infantile a diminué. Lorsque l'on compare les deux courbes, on est porté à se demander pourquoi l'une a changé et pas l'autre. Fondamentalement, nous avons beaucoup d'impact, mais les interventions médicales du genre qui se pratiquent dans un hôpital au moment d'une naissance n'influent pas sur le taux de naissance. Le taux de naissance est influencé par tout un ensemble de facteurs, l'ensemble de l'expérience de la grossesse, et la période qui précède la conception.

**Le sénateur Robertson:** Manifestement, il est difficile pour les mères qui souffrent de pauvreté de mettre au monde des enfants qui vivront dans la pauvreté. Nous savons que nous ne pouvons régler ce problème qu'avec de l'argent, mais il faudra investir davantage pour donner à ces mères de meilleures chances de subvenir convenablement à leurs besoins avant et pendant la grossesse, puis à ceux de leur nouveau-né ou de leurs enfants par la suite. Il faudra également toute une série de programmes.

**M. Drown:** En ce qui concerne l'évaluation des priorités relatives au travail que nous faisons à l'heure actuelle, nous devons à tout prix nous assurer que les programmes que nous mettons sur pied dans les collectivités et les régions sont les mieux à même d'informer la clientèle visée. Et nos analyses doivent venir en aide aux groupes de santé qui diffusent ce genre d'information. L'évaluation doit se faire parce que les mauvaises décisions en matière d'exécution des programmes ne

*[Text]*

alter the statistics in a way that you might like to alter them. We have to enable people to do the critical analysis. In that regard health units, which chronically may be underfunded but may have a better ability to target their programming, are affected. Yes, some of it concerns money, but some of it concerns the ability of these groups to assess properly, and that requires good data.

We look at this situation across this country and ask, "How is this available to the community to make a decision?" This information is sitting on some shelf in Statistics Canada with welcome arms for us to come in and get it. It only took us two years, as an institute, and \$200,000 to present this data, but it is there on the national level. We need added information in some areas, but is it useful? Can it be made useful at the local level? Could they do better?

One of the hopes that we would like to see from this document is: Can people pick up on issues and make a better critical analysis? If it is as difficult for a busy health unit to receive the information on their area as it is for us to reflect nationally what is going on, then it is little wonder why there might be some difficulties in assessing programming.

**Senator Robertson:** Do we also then have to have a strong look at the prioritization of our health dollars? There are those who insist that the acute care hospital does not have enough money; others indicate that they receive too much. I tend to feel that the moneys that we have at the community level where people are living and working are insufficient and that we spend too much on acute care and not enough on prevention in the community.

We may have to look at a redistribution of dollars into the system as well. I do not know that we need more money in the health system. There has to be a redistribution and even a redistribution of the role of some of the professionals and para-professionals. I should like to hear your comment on that.

**Mr. Drown:** Redistribution should occur within a decade. In other words, as critical as it is that we do things, in the last decade and a half that I have been involved with some of these things, I have seen that we shift slowly. We speak to the busy neonatologists and the people who run the front lines. They see the things that are presented to them, either by poor use of the system or by the dominance of the conditions present. The transition cost, the ability to get to just what you are saying, the redistribution, may require a specific length of time, and then it becomes how much we will invest and how we will make the shift. It is extraordinarily difficult, and I understand this from my previous work, for hospitals to react quickly to vagaries from year to year. I have a lot of confidence in the ability of the system to shift if they know the target they are out to meet, and then, of course, you correspondingly decrease inputs. We have to be very cautious in making statements. There is no question that redistribution must take place. We

*[Traduction]*

peuvent modifier les statistiques comme on le voudrait. Il faut que nous donnions aux gens la possibilité de procéder à cette analyse critique. Cela concerne les services de santé, qui souffrent peut-être d'une insuffisance de fonds chronique mais qui sont sans doute mieux en mesure de cibler leurs programmes. Il y a certainement une question d'argent, en effet, mais il faut aussi que les groupes de santé puissent procéder à une évaluation correcte et, pour cela, il leur faut des données solides.

Si l'on regarde la situation dans l'ensemble du pays, on peut se demander comment on met cette information à la disposition de la communauté pour lui permettre de prendre une décision. Statistiques Canada détient cette information. Il suffit de la demander. En tant qu'institut, il ne nous a fallu que deux ans et 200 000 \$ pour présenter ces données mais elles existent à l'échelle nationale. Nous avons besoin de renseignements supplémentaires dans certains secteurs mais sont-ils utiles? Peuvent-ils devenir utiles au niveau local? Pourrait-on faire mieux?

Nous aimerions notamment que ce document permette aux gens de relever les points à examiner et d'en faire une meilleure analyse critique. Un service de santé affairé a autant de difficulté à recevoir des renseignements sur sa région que nous en avons à rendre compte de la situation à l'échelle nationale. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner des difficultés que présente l'évaluation des programmes.

**Le sénateur Robertson:** Devrions-nous alors examiner de plus près nos priorités pour ce qui est des fonds que nous consacrons aux soins de santé? Certains affirment que les hôpitaux de soins actifs ne sont pas suffisamment subventionnés, d'autres, qu'ils le sont trop. Pour ma part, j'estime plutôt que les sommes à la disposition des collectivités où vivent et travaillent les gens sont insuffisantes et que nous consacrons trop d'argent aux soins actifs et pas suffisamment à la prévention au sein de la collectivité.

Il faudrait peut-être que nous envisagions également une redistribution des fonds au sein du système. Je ne suis pas au courant que le système de santé ait besoin de plus d'argent. C'est une redistribution qui s'impose, et même une nouvelle définition du rôle de certains professionnels et auxiliaires. J'aimerais connaître vos commentaires à ce sujet.

**M. Drown:** La redistribution devrait se produire d'ici une décennie. En d'autres mots, aussi important soit-il que nous agissions, pendant les 15 années où je me suis occupé de certaines de ces questions, j'ai constaté la lenteur des changements. Nous nous entretenons avec les néonatalogistes affairés et avec les intervenants de première ligne. Ils voient les choses qui leur sont présentées, en raison de la piètre utilisation du système ou de la prépondérance des conditions existantes. La redistribution prendra un certain temps et il faudra s'interroger sur l'importance des investissements et la façon de procéder. Comme je l'ai constaté dans mon travail précédent, les hôpitaux ont extrêmement de difficulté à réagir rapidement aux imprévus qui surgissent d'une année à l'autre. J'ai énormément confiance en la capacité d'adaptation du système. Nous devons faire preuve de beaucoup de prudence dans les déclarations que nous faisons. Il ne fait aucun doute qu'un remaniement s'impose. Nous ne pouvons pas nous permettre de continuer à



[Text]

cannot afford to do things the way we are doing them. The question in my mind is the investment costs.

**The Chairman:** It is very good to have the profile you have put forward, but as you yourself have said, what does it mean? It is correlational data. You just talked about Statistics Canada data. I have always appreciated the caution with which Statistics Canada treats its data. You are showing very broad patterns which may or may not have any linkage to any treatment program. They probably do but the data you present does not show it. Nobody presents data that shows it.

So what do we do to answer the following question: You are saying you have twice as much chance of your child dying if you are living in poverty. But what about those people who live in extreme poverty and whose babies thrive? It then becomes a question of whether poverty is a factor. You talk about native people, but many native babies do very well. So being a native person is not a factor, it is something else. What about native babies that survive well on reserves, which is another factor? Then we get to the personal health care, the smoking, drinking, safe sex kind of contributions to infant mortality. Where are you taking this statistically? I agree that we want to reallocate program costs, but surely we must do so on a more sophisticated basis than you are currently able to present. I would like to know what you are doing about that very serious problem in looking at this situation?

**Dr. Avard:** In terms of how to use these statistics and what they mean?

**The Chairman:** How to get causal relationships.

**Dr. Avard:** These statistics are correct in the sense that they are not causal explanations. They are flags. Because they are flags they help people to turn to a topic to begin to understand the dynamics. We call it the ecological fallacy when people say, for example, that the native health problem is much more severe than the problem for non-natives, and then they come up with an example of one child who did super. That in a sense is committing that problem of ecological fallacy.

This data is based on the group situation and says that as a group something is happening. This is where the researcher and the program evaluation component comes in. Otherwise you do not know where to cast your efforts. I hope that this data will not turn people into a state of saying, "I don't believe any of this because these are just numbers." I hope these numbers will cause people to ask questions. I hope they will determine that there is enough of an understanding of the dynamics of poverty here to try to develop hypotheses around the nutrition component, the stress components, the availability of day care, employment, housing, and so on. So I think these items compile the interior of the poverty notion which is used now for expedience.

**The Chairman:** Let us look at what we already know from elsewhere, because poverty is not a new problem. For the last

[Traduction]

procéder comme nous le faisons. Ce qui me préoccupe, ce sont les coûts d'investissement.

**Le président:** Le profil que vous nous avez présenté est très bien mais, comme vous l'avez dit vous-même, qu'est-ce qu'il signifie? Il s'agit de données corrélationnelles. Vous venez de parler des données de Statistique Canada. J'ai toujours apprécié la prudence avec laquelle Statistique Canada traite ses données. Vous indiquez des tendances très générales qui peuvent avoir ou non des liens avec le programme de traitement. C'est probablement le cas, mais les données que vous présentez ne l'indiquent pas. Personne ne présente de données en ce sens.

Alors, quelle ligne de conduite adoptons-nous devant l'affirmation suivante: la mortalité infantile est deux fois plus élevée chez les personnes pauvres. Et qu'en est-il des gens qui vivent dans un dénuement extrême et dont les bébés se portent à merveille? Il faut se demander si la pauvreté est un facteur. Vous parlez des autochtones. Or, beaucoup de bébés autochtones se portent très bien. Par conséquent, si le fait d'être autochtone ne constitue pas un facteur, il faut trouver autre chose. Que peut-on dire au sujet des bébés autochtones qui survivent bien sur les réserves, ce qui est un autre facteur? Interviennent alors les questions de santé personnelle, c'est-à-dire l'usage de la cigarette, l'alcool, les précautions durant les rapports sexuels, autant de facteurs qui contribuent à la mortalité infantile. Quelle est leur pertinence sur le plan statistique? Je conviens que notre intention est de procéder à une nouvelle distribution des coûts du programme mais, assurément pour ce faire, il faut disposer de renseignements plus complets qu'à l'heure actuelle. J'aimerais savoir comment vous comptez résoudre ce très grave problème?

**Mme Avard:** Vous voulez dire en ce qui concerne l'utilisation de ces statistiques et de ce qu'elles signifient?

**Le président:** Comment établir des relations de cause à effet.

**Mme Avard:** Les statistiques sont exactes dans la mesure où elles ne constituent pas des explications causales. Ce sont des indices. Et comme il s'agit d'indices, elles permettent aux gens de se pencher sur un sujet pour commencer à en comprendre la dynamique. C'est un faux raisonnement, par exemple, de dire que les problèmes de santé chez les autochtones sont beaucoup plus graves que chez les non-autochtones, puis de donner l'exemple d'un enfant qui se porte à merveille.

Les données sont basées sur une situation collective et indiquent que, sur le plan collectif, il existe un problème. C'est là où le chercheur et l'aspect évaluation du programme interviennent. Autrement, on ne sait pas vers où diriger nos efforts. J'espère que ces données n'inciteront pas les gens à refuser d'y croire parce que ce ne sont que des chiffres. J'espère que ces chiffres inciteront les gens à poser des questions. J'espère qu'ils constateront que l'on comprend suffisamment bien la dynamique de la pauvreté pour pouvoir élaborer des hypothèses à propos de facteurs tels que la nutrition, le stress, l'existence de garderies, l'emploi, le logement et ainsi de suite.

**Le président:** Jetons maintenant un coup d'œil sur ce que nous connaissons déjà de la situation qui existe ailleurs, car la

[Text]

generation or so in the U.S., where they use similar data on black and non-black Americans, they have done what in a way correlational data leads us to do, which is to try to help the entire group identified. What we see is that the best educated and the healthiest get the most benefit out of the system and that there is still a very large group of poor black Americans. We are beyond that point now. Could you tell us a little bit more about the problems with data. For example, do you have any panel data at all from Canada, such as the Michigan study where people are followed year after year?

**Dr. Avard:** There is no such study in Canada. We can turn to some of the Bridge's data and Douglas studies that have been done. We are now into adulthood and we are now seeing the reproductive history of some of the people followed since infancy. To my knowledge, there is no panel data in Canada. There may be some professors involved in such studies. I know Professor Dunn in Vancouver did a follow-up study of low birth weight babies.

**The Chairman:** A very small one.

**Dr. Avard:** Yes.

**The Chairman:** Do you have any reason to believe that the causes of deaths of infants are accurately documented?

**Dr. Avard:** For infant mortality specifically?

**The Chairman:** Yes.

**Dr. Avard:** Certainly as a total most deaths are recorded. In industrialized countries we are getting less fluctuation. If we get into the lower end of the birth weight scale, there is some variability as to whether a 500 gram or a 550 gram baby will be labelled a stillbirth or a live birth.

**The Chairman:** I am sorry, I should have been clearer. I was referring to the causes of death.

**Dr. Avard:** I feel comfortable using the ICD-9 codes, those 17 chapters. They are in their ninth revision. There is probably some variability by coder, but when you are dealing with thousands, it comes out in the wash a bit. You have to live with some degree of dissatisfaction on the reliability of the information.

**Mr. Drown:** Are you speaking of infants?

**The Chairman:** Yes. Yesterday we had a witness who suggested that a great many infant deaths have occurred and the causes have not been adequately recorded. I mean, they may have died of pneumonia in the end but it was really because of a variety of other things.

[Traduction]

pauvreté n'est pas un problème nouveau. En ce qui concerne la dernière génération aux États-Unis, où l'on utilise des données semblables sur les Américains de race noire et autres, on a fait ce que les données corrélationnelles nous entraînent à faire d'une certaine façon, c'est-à-dire tâcher d'aider l'ensemble du groupe visé. Ce que l'on constate, c'est que ceux qui ont le meilleur niveau d'instruction et qui sont les mieux portants profitent le plus du système et qu'il existe toujours un groupe très important de Noirs américains qui sont pauvres. Nous avons dépassé ce stade maintenant. Pouvez-vous nous en dire un peu plus à propos des problèmes que présentent les données? Par exemple, disposez-vous de données provenant d'échantillons constants au Canada, comme l'étude Michigan où l'on suit des gens année après année?

**Mme Avard:** Aucune étude de ce genre n'a été faite au Canada. Nous pouvons nous servir de certaines des données établies par Bridges et des études Douglas qui ont été faites. Les gens que nous suivons sont maintenant des adultes, et nous connaissons le passé reproducteur de certaines gens que nous suivons depuis la petite enfance. À ma connaissance, il n'existe aucune donnée provenant d'échantillons constants au Canada. Certains professeurs participent parfois à des études de ce genre. Je sais que le professeur Dunn, à Vancouver, a fait une étude de suivi sur les nouveau-nés de poids insuffisants à la naissance.

**Le président:** Une très petite étude.

**Mme Avard:** Effectivement.

**Le président:** Avez-vous des raisons de croire que les causes de la mortalité chez les enfants ne sont pas consignées de façon exacte?

**Mme Avard:** En ce qui concerne la mortalité infantile en particulier?

**Le président:** Oui.

**Mme Avard:** Il est certain que, dans l'ensemble, la plupart des décès sont consignés. Dans les pays industrialisés, les fluctuations sont moins grandes. En ce qui concerne les poids les plus faibles à la naissance, il existe une certaine variabilité quant à savoir si l'on classera la naissance d'un bébé de 500 grammes ou de 550 grammes parmi les mortinaissances ou les naissances vivantes.

**Le président:** Je suis désolé, j'aurais dû être plus précise. Je parlais des causes de décès.

**Mme Avard:** Je fais confiance aux 17 chapitres des codes ICD-9 qui en sont à la neuvième révision. Il existe probablement une certaine variabilité selon le codeur mais, lorsqu'on a affaire à des milliers, on finit par savoir ce qu'il en est. Il faut admettre un certain degré d'insatisfaction quant à la fiabilité des renseignements.

**M. Drown:** Parlez-vous des nouveau-nés?

**Le président:** Oui. Un témoin a laissé entendre hier que, dans de nombreux cas de mortalité infantile, les causes n'ont pas été correctement consignées. Ce que je veux dire, c'est que ces bébés ont peut-être fini par mourir de pneumonie mais en réalité, leur mort était attribuable à divers autres facteurs.



[Text]

**Dr. Avard:** Certainly with the low birth weight there are chapters dealing with perinatal causes. We are only now entering that particular chapter of low birth rates and respiratory diseases. Because of the developments that have occurred in neonatology, that chapter has gone through quite an evolution. The problem may have been with the cause on admission to hospital, because the data on some provinces as quoted by Statistics Canada will be reported by cause on admission to hospital and perhaps cause of death, so there will be variations there.

**The Chairman:** So, for example, it is possible that we are underestimating the link between parental alcoholism and infant mortality? The fact that the parents were drunk and abandoned the child may, in effect, have been the real causal link but it would be recorded as death by some other means.

**Mr. Drown:** I would be a little more concerned with the reporting beyond the infant stage with regard to abuse and also with regard to proper definition—again, many of which would indicate socio economic and education opportunities for people. This is especially so when we get into the adolescent years where we deal with recorded suicides and others. This would help us to assess the stresses that are on people. Many of the motor vehicle accidents in the adolescent range are clearly suicides.

On the other hand, I think the issue of disability is a hidden area in terms of knowledge as to how much disability in those early years results from low birth weight. We have less knowledge about those who are survivors of low birth weight and what happens to them. Do they have difficulty coping and do they repeat a cycle of poverty because of a disadvantage in learning and a disadvantage in terms of opportunity of some sort or another?

**The Chairman:** Would it be fair to say that you would feel much more comfortable if we had much better sources of data to use to be able to build causal linkages?

**Dr. Avard:** If we had better data we would still not necessarily have the causal link. For instance, if a child dies as a result of a blow to the head, the diagnosis may be of an orthopedic nature. This could be labelled as child abuse or as death due to injuries. It could be coded as being related to child abuse. However, the blow on the head may have happened as a result of an accidental movement on the part of the parent as opposed to true child abuse.

Therefore, whatever layer we uncover because of refinements, we are not necessarily getting closer to the causality; we are just closer to a pure understanding of the demarcation of the problem we are trying to study. It is almost like taking a snapshot in that you are trying to stop, in a movement, the causality.

**Senator Robertson:** A death certificate signed by a member of the medical profession must relate to the actual medical cause.

[Traduction]

**Mme Avard:** Assurément en ce qui concerne le faible poids à la naissance, certains chapitres traitent des causes périnatales. Nous venons tout juste d'aborder ce chapitre particulier qui traite des cas de faible poids à la naissance et de maladies respiratoires. En raison de l'évolution de la néonatalogie, ce chapitre a été relativement remanié. Le problème réside peut-être dans la cause qui a été indiquée au moment de l'admission à l'hôpital car, pour certaines provinces, les données provenant de Statistiques Canada se fondent sur la cause indiquée au moment de l'admission à l'hôpital et, pour d'autres, sur la cause du décès. Par conséquent, il y a des fluctuations.

**Le président:** Est-il possible, par exemple que nous sous-estimions le lien qui existe entre l'alcoolisme chez les parents et la mortalité infantile? Le fait que les parents étaient ivres et qu'ils ont abandonné l'enfant peut avoir été la cause réelle du décès mais celui-ci sera consigné autrement.

**M. Drown:** Je m'inquiérais un peu plus des rapports établis dans les stades plus avancés de l'enfance en ce qui a trait aux mauvais traitements et aux définitions appropriées; là encore, dans bon nombre de cas, les conditions socio-économiques et l'éducation seraient révélatrices. C'est tout particulièrement vrai lorsque nous nous penchons sur les suicides et autres causes de mortalité chez les adolescents. Nous pourrions ainsi mieux évaluer les sources de stress des individus. À l'adolescence, beaucoup d'accidents de la route sont en fait des suicides.

Par ailleurs, on connaît mal l'incidence du faible poids à la naissance sur l'incapacité dans les jeunes années. Nous savons peu de chose sur ceux qui survivent à un faible poids de naissance et sur ce qui leur arrive. Ont-ils de la difficulté? Répètent-ils le cycle de la pauvreté parce qu'ils ont été désavantagés sur le plan de l'éducation ou autrement?

**Le président:** Ai-je raison de penser que, pour vous, les choses seraient grandement simplifiées si nous disposions de sources de données beaucoup plus fiables pour établir des liens de cause à effet?

**Mme Avard:** Le fait d'avoir de meilleures données ne signifie pas nécessairement que nous pourrions établir ces liens. Par exemple, si un enfant meurt après avoir reçu un coup à la tête, le diagnostic sera peut-être d'ordre orthopédique. On parlera peut-être de mauvais traitements ou de décès dû à des blessures. On pourra aussi trouver un code relatif aux mauvais traitements. Cependant, le coup reçu peut résulter d'un simple mouvement accidentel du parent.

Par conséquent, même si nous affinons nos méthodes pour creuser davantage la question, nous ne nous rapprochons pas nécessairement des causes. Nous ne faisons que mieux cerner le problème que nous voulons étudier. Vouloir trouver le lien causal, c'est un peu comme prendre un instantané, qui arrête le mouvement que l'on veut pourtant montrer.

**Le sénateur Robertson:** Un certificat de décès signé par un membre de la profession médicale doit indiquer la véritable cause médicale du décès.

[Text]

**The Chairman:** That is just the problem, because if we want to get at what is happening to children, the immediate cause may not be the social problem.

**Senator Robertson:** You will not find those answers on death certificates. Physicians and other medical attendants are bound to report any suspicion they may have surrounding a death. If they do not do that they can be charged. I believe that is the case in every province of Canada. Am I correct that you would have to go that route to determine the causal linkages?

**Dr. Avard:** I would not be able to speak to the legal nature of how physicians write death certificates.

I do know that in Britain they hold maternal death inquiries. At one stage a maternal death was considered to be unacceptable so that every death in the country was investigated. They are now trying to introduce the same procedure for perinatal deaths. Those inquiries really generate this richness of data.

**The Chairman:** Not only are you suffering, as we all do, from the inadequacy of correlation of data, but you have to use the individual as the unit of analysis, whereas in a family of five children there may be one child who is the subject of all of the problems you are talking about and four are not. Do you have any sources of data or any prospects of being able to see the family unit or network data or any more sophisticated technique than individual-level data?

**Dr. Avard:** As long as we have a situation where we are not allowed to link data with using a code, whether it be a birth certificate code or any other, where we could actually manipulate the information—record linkages is what I am talking about—it is very difficult to get family-related data unless a researcher proposes that as a specific process. In terms of ongoing data collection as it exists presently in our system, that type of data does not exist.

**The Chairman:** I wanted to be sure to get those problems on the record. You may be interested to know that the Economic Council of Canada is following up entire families on social assistance by province.

**Senator Robertson:** You say that the investigative process seems to be re-emerging in some instances of these deaths. It might be an interesting exercise to fund an investigation in a neonatology unit which deals with children with acute illnesses to try to collect data on any suspicious deaths.

At the same time, I want to say to you that I am a street person, not an academic, and I certainly would be very upset if this committee became tied up in a purist determination of issues. I believe we have to make our assumptions and our recommendations on the basis of the available knowledge we have. Perhaps one of the reasons we have been so slow in moving ahead with child poverty in Canada is that we are always waiting for the perfect answer. I think that if we do that we will wait until we are dead.

**The Chairman:** I am sure you are aware of the census track level study of infant mortality that was conducted in the city of

[Traduction]

**Le président:** Voilà précisément où réside le problème, parce que, même si nous voulons savoir ce qui arrive aux enfants, il se peut que la cause immédiate ne soit pas un problème social.

**Le sénateur Robertson:** Vous ne trouverez pas de réponse semblable sur les certificats de décès. Les médecins et les autres membres de la profession sont tenus de signaler tout décès qui leur semble suspect, sans quoi des accusations peuvent être portées contre eux. Il en va ainsi, dans chaque province du Canada. Ai-je raison de penser que c'est ainsi qu'il faut déterminer les liens de cause à effet?

**Mme Avard:** Je ne connais pas les aspects juridiques de l'établissement des certificats de décès.

Je sais toutefois qu'on fait enquête, en Grande-Bretagne, sur le décès des mères. À une époque, le décès d'une mère était considéré comme inacceptable, de sorte que chaque décès faisait l'objet d'une enquête. Les Britanniques essaient maintenant d'appliquer ces enquêtes aux décès entourant la naissance. Ces enquêtes permettent vraiment de produire des données révélatrices.

**Le président:** Non seulement êtes-vous limités, comme nous le sommes tous, par l'absence de corrélation entre les données, mais vous devez en outre utiliser l'individu comme unité d'analyse; or, dans une famille de cinq enfants, peut-être un seul enfant est-il sujet à tous les problèmes dont vous parlez. Avez-vous des données en ce sens ou envisagez-vous de pouvoir utiliser l'unité familiale, des données de réseau ou une technique plus poussée que le recours aux données individuelles?

**Mme Avard:** Aussi longtemps que nous ne serons pas autorisés à relier les données au moyen de codes, qu'il s'agisse d'un code de certificat de naissance ou autre, qui nous permettraient de vraiment manipuler l'information—de recouper les dossiers—il nous sera très difficile d'obtenir des données sur la famille à moins qu'un chercheur ne se penche précisément sur cette question. Ce genre de données n'existe pas dans notre mode actuel de collecte permanente de données.

**Le président:** Je voulais m'assurer qu'il soit dûment fait état de ces problèmes. Vous serez peut-être intéressés d'apprendre que le Conseil économique du Canada suit des familles entières qui reçoivent de l'assistance sociale dans chaque province.

**Le sénateur Robertson:** Vous dites que l'on semble recommencer à faire enquête dans certains cas de décès. Il serait peut-être intéressant de financer une enquête dans une unité de médecine néonatale qui traite des enfants souffrant de maladie aiguës afin de réunir des données sur tout décès suspect.

En même temps, je veux vous dire que je suis une profane, et non une spécialiste, et que je serais certainement très malheureuse si notre comité s'attachait à cerner ces questions de façon puriste. Je crois que nous devons formuler nos hypothèses et nos recommandations en fonction des connaissances actuelles. Il se peut que l'une des raisons pour lesquelles nous sommes si lents à agir en ce qui concerne la pauvreté chez les enfants au Canada tient à ce que nous attendons toujours la réponse parfaite. S'il en va ainsi, nous risquons d'attendre jusqu'à notre mort.

**Le président:** Vous n'ignorez sans doute pas l'existence de l'étude de la mortalité infantile qui a été réalisée par district de



[Text]

Toronto in about 1970. A pediatrician—and I have forgotten her name—broke down the city by census track and was able to show very small area data in terms of infant mortality, which meant that social services units were able to target their teenage and neonatal programs to about three or four streets. Have you any plans to do that for areas of the country that you regard as high-risk regions?

**Dr. Avard:** As persons working at the Canadian Institute of Child Health, we are not developing research proposals that will try to address this. However, we try to encourage people to do that who are specifically geared to do the research.

**Mr. Drown:** It is certainly an area of interest that we have and those are things that we would love to hear about and be able to capitalize on as well.

**The Chairman:** After all, we have those data from the 1890 Montreal census.

**Mr. Drown:** Your observations are excellent in terms of the need to do this in a research setting. We would complement that with the idea of action where we can do it immediately. We should pick our objective and let people be inventive in the sense of trying to achieve a goal. We do lose a lot of time and we do lose a lot of valuable children by not giving enough support to parents.

I would not want to lose that as well, but it goes hand in hand that ultimately you want to solve it forever; at the same time, in the decade we used to examine it, we lose some time. That is our idea behind the objectives.

**The Chairman:** Certainly they are not mutually exclusive.

**Mr. Drown:** That is right.

**The Chairman:** What Senator Robertson is raising is, I think, absolutely crucial; that is, a large part of the work of this committee is concerned with the expenditure of public dollars. We have spent generations throwing large sums of money at the whole population hoping there would be some impact. You have said already that you do not think that is the way to do it, but as long as we do not know more precisely what the targets should be, then we are just simply committing the same actions as our predecessors and not necessarily getting any more benefit out of it. That is why it is useful to see those data being pulled together and refined.

**Mr. Drown:** Much of that money was thrown at the medical care system, and it has shown dramatic improvements. I would argue that it is time to throw a little in another direction, having capitalized on that as far as we can go, understanding, of course, that it is harder to see the results, but clearly we have seen what you can do with dollars in dedicated areas of medicine in terms of improvements. Now the part is so much more difficult.

**The Chairman:** But as Wilkinsons data show, the gap between the rich and the poor is still the same regardless of all

[Traduction]

recensement, à Toronto, aux environs de 1970. Une pédiatre dont j'ai oublié le nom a divisé la ville en districts de recensement et a ainsi pu établir des données sur la mortalité infantile concernant de très petits secteurs de la ville, ce qui a permis aux services sociaux d'axer leurs programmes à l'intention des adolescentes et des nouveau-nés sur des secteurs regroupant trois ou quatre rues à la fois. Envisagez-vous de procéder à des études semblables dans les régions du pays où vous considérez que les risques sont élevés?

**Mme Avard:** À l'Institut canadien de la santé infantile, nous ne montons pas de projets de recherche en ce sens, mais nous essayons d'encourager ceux qui s'y orientent.

**M. Drown:** Il s'agit certainement d'une question intéressante dont nous aimerions entendre parler davantage et dont nous aimerions pouvoir tirer profit.

**Le président:** Après tout, le recensement de 1890 de Montréal nous fournissait de semblables données.

**M. Drown:** Vous faites d'excellentes observations quant à la nécessité de mener des recherches en ce sens. J'ajouterais que nous devons aussi songer à ce que nous pouvons faire dans l'immédiat. Nous devrions nous fixer un objectif et laisser ensuite les individus faire preuve d'imagination quant aux moyens d'atteindre ce but. Nous perdons effectivement beaucoup de temps et beaucoup de précieux enfants à ne pas soutenir suffisamment les parents.

Je ne voudrais pas qu'il en soit ainsi, mais il est évident que nous perdons un peu de temps à examiner la situation. Voilà pourquoi il nous faut des objectifs.

**Le président:** Objectifs qui ne s'excluent certainement pas l'un l'autre.

**M. Drown:** Exactement.

**Le président:** Je crois que le sénateur Robertson soulève ici une question cruciale, c'est-à-dire qu'une grande partie des travaux de notre comité portent sur la façon dont les fonds publics sont dépensés. Pendant des générations, nous avons donné des sommes importantes à l'ensemble de la population dans l'espoir d'obtenir des résultats. Selon vous, ce n'est pas ainsi qu'il faut procéder mais, tant que nous n'aurons pas défini plus précisément les cibles à viser, nous ne pourrions que suivre l'exemple de nos prédécesseurs, sans pour autant nous en sortir mieux. Voilà pourquoi il serait utile de réunir les données et de les améliorer.

**M. Drown:** Une bonne partie de cet argent a été engagé dans le régime des soins médicaux et a produit des améliorations spectaculaires. Le temps est maintenant venu d'engager un peu d'argent ailleurs, après avoir tiré le maximum de ce régime, tout en sachant, bien entendu, que les résultats seront plus difficiles à constater dans ce cas-ci. Nous avons vu les améliorations que peut apporter l'argent investi dans des secteurs précis de la médecine. Cependant, la partie sera maintenant beaucoup plus ardue.

**Le président:** Pourtant, comme le montrent les données de Wilkinsons, le fossé entre riches et pauvres est demeuré le même malgré toutes les sommes investies dans la santé. C'est

[Text]

of those health dollars. It is narrowing that gap that we are after. So I agree with you.

**Senator Robertson:** Have guaranteed systems.

**The Chairman:** Indeed, then punish the people.

This has been extremely helpful. We watch your work with great interest and appreciate what you have told us this afternoon.

**Mr. Drown:** Thank you.

**The Chairman:** The next witness is Professor Irving Waller, who teaches criminology at the University of Ottawa. He has worked as a research director for the Solicitor General of Canada, where he was responsible for issues relating to policing, prisons and crime prevention. He has published extensively in this area as well.

Professor Waller currently collaborates with the Federation of Canadian Municipalities, the United States Conference of Mayors and the European Conference of Mayors to make communities safer from crime. He initiated the International Mayors Conference held in October, 1989, in Montreal.

Professor Waller has a presentation to make to the committee, following which we will have questions.

**Professor Irving Waller, Department of Criminology, University of Ottawa:** I would like to take 10 or 15 minutes to put some major issues on the table. My punchline is that there is a lot that we can do by investing in children, particularly young children, meaning 0 to 5 and 5 to 12, which would have a major effect on the levels of violence in Canadian cities. I am going to be suggesting some specific things that could be done in terms of programming for children such as targeted daycare and programs for lone mothers primarily to give them self-esteem and income. I am going to focus on public housing issues and the importance of getting services into public housing. Perhaps the ultimate punchline is that if we are going to have communities in which we want to live and in which our children are going to grow up being safe from crime, then there is urgency for federal, provincial and municipal leaders in this country to get services together and to target them where they are needed.

I would like to refer you to Patrick Watson's "Democracy" series. In the middle of that series there are many little short pieces about what it means to be a Canadian. One of those that I think is central to the work of your committee was the one made by Adrienne Clarkson. She said that one of the things that it means to be a Canadian and, more particularly, a Canadian woman, is to be able to go down to a central city area in a fur coat and walk home at night and feel safe. Not only is that dream of being Canadian no longer true, but it is going to get a lot worse. One in two adult women in Canada do not feel safe going out in their own neighbourhoods at night. I am sure you have been told the statistics on child sex abuse, wife battering and violence in the home over and over again. If we put those two together, there is a clear urgency for us as Canadians to work toward a society which realizes Adrienne Clarkson's view of what it is to be a Canadian.

[Traduction]

ce fossé que nous voulons rétrécir. Et c'est pourquoi je suis de votre avis.

**Le sénateur Robertson:** Il faut avoir des systèmes garantis.

**Le président:** En effet, et punir les individus.

Cet échange a été extrêmement utile. Nous suivons vos travaux avec grand intérêt et prenons bonne note de vos observations.

**M. Drown:** Merci.

**Le président:** Notre prochain témoin est le professeur Irving Waller, qui enseigne la criminologie à l'Université d'Ottawa. M. Waller a été directeur de la recherche auprès du Solliciteur général du Canada, où il était chargé des questions relatives aux services policiers, aux prisons et à la prévention du crime. Il a d'innombrables publications à son actif dans ce domaine.

M. Waller collabore actuellement avec la Fédération canadienne des municipalités, la conférence des maires américains et la conférence des maires européens à protéger davantage les collectivités du crime. Il est à l'origine de la conférence internationale des maires qui a eu lieu en octobre 1989, à Montréal.

M. Waller nous fera une présentation après quoi nous lui poserons des questions.

**M. Irving Waller, département de criminologie de l'Université d'Ottawa:** J'aimerais d'abord prendre 10 ou 15 minutes pour parler des principaux enjeux. J'en suis arrivé à la conclusion qu'en investissant dans les enfants, notamment ceux entre 0 et 5 ans et entre 5 et 12 ans, on peut faire beaucoup pour réduire la violence dans les villes canadiennes. Je vais proposer des mesures concrètes qui pourraient être prises à l'égard des enfants, par exemple des services de garde pour les mères qui élèvent leurs enfants seules et des programmes qui les valoriseraient et accroîtraient leurs revenus. Je vais parler des logements subventionnés par l'État et de l'importance de fournir des services à ceux qui les habitent. Enfin, si nous voulons des collectivités où nous pourrions vivre et où nos enfants pourront grandir en toute sécurité et à l'abri du crime, il est alors grand temps qu'au pays, les autorités fédérales, provinciales et municipales mettent sur pied les services nécessaires et les offrent à ceux qui en ont besoin.

J'aimerais vous parler de l'émission en plusieurs épisodes réalisée par Patrick Watson et intitulée «*Démocratie*». Dans l'un des épisodes, de nombreuses personnes expliquent brièvement ce que signifie pour elles le fait d'être Canadien. Adrienne Clarkson donne une définition qui, à mon avis, intéresse de très près le travail de votre comité. Selon elle, être Canadien, et plus particulièrement être une femme canadienne, c'est pouvoir se promener dans une rue du centre-ville, vêtue d'un manteau de fourrure, et rentrer chez soi le soir en toute sécurité. Cette définition tient non seulement du rêve désormais, mais la situation va en se détériorant. Au Canada, une femme adulte sur deux ne se sent pas en sécurité dans son voisinage à la nuit tombée. Je suis certain que vous avez entendu maintes et maintes statistiques sur les agressions sexuelles dont sont victimes les enfants, sur la violence faite aux femmes et sur celle qui existe en milieu familial. Le tableau d'ensemble est clair. Les Canadiens doivent de toute



[Text]

When one looks at your interim report from a crime perspective, the most striking thing about it is that you could have replaced all your data on child poverty by levels of violent crime. In Canada we look south of the border and think that we only have a third of the murders, a quarter of the aggravated sexual assaults and one-fifths of the robberies of those in the United States, and so we are great, we can relax. However, if you compare Canada with almost any other western country, or Japan, if they got around to looking at us they would say exactly the same thing. If you looked at the situation from the point of view of Sweden, The Netherlands, or Japan, they would think that they were okay because "Canada has three times our murder rate, four times our sexual assault rate and five times our robbery rate." Clearly there are some interesting associations if one looks across countries between violent crime levels and the way that we treat our children.

I would like to make a couple of points about the research in this area, much of which I think is well summarized in your interim report. That means I agree with it. Basically what your interim report said in relation to crime is that there is some link between child poverty and crime. If you look at the longitudinal studies that have been done in other countries—because we do not do too many in this country—like the United States, France, England, Sweden, Australia—in fact, every major civilized western country has done these sorts of longitudinal studies—they show that people who are living below the poverty line are disproportionately involved in all types of crime, and I am not getting into issues of pollution; I am talking about family violence, drunk driving, sexual assault, robbery, murder and break-ins. It is not only the poor who commit these offences, but coming from the poor is a subgroup who commit a wider variety of these offences over longer periods of time.

Every police officer in Canada can tell you about the causes of crime. It is fascinating for me to work with police officers in Canada. I often ask them, "Is it not time we got around to thinking about social development?" Their response is that at last someone is beginning to use some common sense. They know that criminals usually return to severely disadvantaged areas. They know—and more and more they are saying it in public, as you can see from quotes by a number of chiefs of police in Canada—that reacting after the event is not going to give us safe communities. It is not going to give us communities without illicit drug use or where people can feel safe at home and on the street.

If one looks at those longitudinal studies, just to put the statistics on the table, we see that some 5 per cent of those people living close to or under the poverty line account for approximately 50 per cent of all common criminal code offences.

[Traduction]

urgence se donner une société qui serait à la hauteur du rêve d'Adrienne Clarkson.

Ce qu'il y a de saisissant quand on examine votre rapport provisoire d'un point de vue de criminaliste, c'est qu'on aurait pu remplacer toutes les données sur la pauvreté chez les enfants par des chiffres sur les crimes violents. Quand ils se comparent à leurs voisins du Sud, les Canadiens s'estiment chanceux parce que l'on commet chez eux seulement le tiers des meurtres, le quart des agressions sexuelles graves et le cinquième des vols qui sont commis aux États-Unis. Ils ne s'inquiètent donc pas. Cependant, s'ils se comparaient au Canada, la plupart des autres pays occidentaux ou le Japon pourraient penser de même. La Suède, les Pays-Bas ou le Japon pourraient s'estimer chanceux parce qu'au Canada, il se commet trois fois plus de meurtres, quatre fois plus d'agressions sexuelles graves et cinq fois plus de vols. On peut établir des liens intéressants si l'on compare, d'un pays à l'autre, le pourcentage de crimes violents et la façon dont on traite les enfants.

J'aimerais parler de certains aspects de la recherche qui a été effectuée dans ce domaine et que vous avez fort bien résumée dans votre rapport provisoire. Je suis d'accord avec vous. Ce que vous dites essentiellement dans votre rapport, c'est qu'il y a un lien entre la criminalité et la pauvreté chez les enfants. Si l'on examine les études longitudinales effectuées à l'étranger, étant donné que peu de gens se sont penchés sur la question chez nous, notamment celles qui ont été faites aux États-Unis, en France, en Angleterre, en Suède et en Australie, les grands pays industrialisés de l'Occident ayant presque tous réalisé des études de ce genre, on constate que les personnes qui vivent au-dessous du seuil de la pauvreté sont, d'une façon disproportionnée, impliquées dans toutes sortes de crimes, et je ne parle pas ici d'infractions liées à la pollution. Je parle de violence familiale, de conduite en état d'ébriété, d'agression sexuelle, de vol, de meurtre et d'entrée par effraction. Ce ne sont pas uniquement les pauvres qui commettent ces infractions, mais parmi les pauvres, il y a un sous-groupe qui se rend coupable d'un plus grand nombre d'infractions, sur une plus longue période.

Tous les policiers au Canada pourraient vous parler des causes de la criminalité. Le travail avec les policiers canadiens me fascine. Souvent, je leur demande s'il ne serait pas temps, à leur avis, de s'intéresser au développement social. Ils me répondent qu'enfin quelqu'un parle de façon sensée. Ils savent que les criminels retournent habituellement dans des milieux extrêmement défavorisés. Ils savent, et les chefs de police au Canada sont de plus en plus nombreux à le déclarer publiquement, que ce n'est pas en réagissant après le fait que l'on se donnera des collectivités sûres. Ce n'est pas de cette façon que l'on supprimera la consommation de drogues illicites dans nos collectivités ou que les gens pourront se sentir en sécurité chez eux et dans la rue.

D'après les statistiques de ces études longitudinales, environ 5 p. 100 des personnes dont les revenus se situent près ou au-dessous du seuil de la pauvreté commettent environ 50 p. 100 de toutes les infractions courantes au Code criminel.

[Text]

**Senator Robertson:** Could you repeat that, please?

**Professor Waller:** About 5 per cent of those living below or close to the poverty line account for about 50 per cent of all of the common criminal code offences. You cannot show this to be a fact in Canada because there are no such statistics, but you can take it as a fact from any other country that has done this work. Sometimes they say 7 per cent account for 60 or 70 per cent; but within the poverty group there is a sub-group which accounts for a lot of the offending.

Secondly, if one looks at kids going into school—and age 10 is the best known study that I use—one can identify a sub-group of whom one in four at age 10 will be involved in persistent offending by age 15. If we put some of those international comparisons together with the longitudinal studies, along with common sense that comes from police officers in this country who see these problems on a daily basis, there is a very clear indication that we in this country need to be doing a lot more to focus on issues of children being brought up in poverty, particularly certain types of children being brought up in poverty. What we know about those children who are in that sub-group that account for so much of the offending is that, more than anything, it is inconsistent and uncaring parenting—the sort of parenting that one would find associated with lone parenting living below the poverty line with other major problems.

I think what we need to do about it has been stated very clearly and very articulately by Lee Robbins, a female sociologist from the United States, who has said over and over again that we need to target two problems: one is children who are not only economically disadvantaged but socially disadvantaged; and second, the mothers who are economically and socially disadvantaged. If we are going to solve the problems, we have to work on both of those target populations at the same time; and in Canada they are not exclusively but primarily in public housing projects that were built in the 1960s miles away from any social services, with no requirement that there had to be services provided in order to ensure that those children would not grow up to be involved in persistent offending. What we are looking at from a crime perspective is a way to target children and their mothers.

I understand that you heard this morning from representatives of the Canadian Council of Children and Youth. I am sure they told you that a dollar invested in appropriate day care will save \$5 to \$7 in welfare, policing and prison costs. At a time when the present government thinks it has to cut back on deficits, it chose to increase the budget for the prison service of Canada, the Correctional Service of Canada, by over \$70 million—an agency that has a budget of close to \$1 billion. If we want to find money, then, money can be found. A lot of the issues have to do with choosing how to spend that money.

In my view, what we have to concentrate on is enabling people at the community level—mayors and people who are

[Traduction]

**Le sénateur Robertson:** Pourriez-vous répéter cela, s'il vous plaît?

**M. Waller:** Environ 5 p. 100 de ceux dont le revenu se situe au-dessous ou près du seuil de la pauvreté sont responsables d'à peu près 50 p. 100 de toutes les infractions courantes au Code criminel. On ne peut pas faire cette affirmation à propos du Canada car il n'existe pas de statistiques à ce sujet, mais tous les autres pays qui ont fait des études sur cette question peuvent l'affirmer. D'après certains, 7 p. 100 commettraient 60 ou 70 p. 100 des infractions. Parmi les pauvres, il y a un sous-groupe qui est responsable d'une bonne partie des infractions.

Par ailleurs, si l'on examine le cas des enfants d'âge scolaire, et plus particulièrement ceux de dix ans, on peut identifier un sous-groupe parmi lequel un enfant de dix ans sur quatre deviendra un récidiviste avant l'âge de 15 ans. Si l'on tient compte de ces comparaisons internationales, des études longitudinales et de l'opinion des policiers canadiens qui sont quotidiennement aux prises avec ces problèmes, il est très clair que le Canada doit faire beaucoup plus pour les enfants qui grandissent dans la pauvreté, et plus particulièrement pour certains groupes d'entre eux. Ce que nous savons surtout des enfants du sous-groupe responsable d'un si grand nombre d'infractions, c'est que leurs parents ne s'occupent pas d'eux ou s'en occupent mal. Ils sont généralement issus de famille monoparentale et leur mère ou leur père vit sous le seuil de la pauvreté et est aux prises avec d'autres problèmes de taille.

À mon avis, Lee Robbins, une sociologue des États-Unis, a expliqué très clairement ce que nous devons faire. Elle a répété maintes et maintes fois qu'il faut résoudre deux problèmes. Il faut d'abord s'occuper des enfants qui ne sont pas seulement défavorisés du point de vue économique mais qui le sont aussi socialement. Dans un deuxième temps, il faut s'occuper des mères économiquement et socialement défavorisées. Pour résoudre le problème, il faut s'occuper simultanément de ces deux groupes cibles. Au Canada, on les retrouve principalement, mais pas exclusivement, dans les projets domiciliaires subventionnés par l'État qui ont été construits dans les années 60, à une époque où on ne voyait pas la nécessité d'offrir à leurs résidents des services sociaux pour faire en sorte que ces enfants ne deviennent pas des récidivistes. Du point de vue de la délinquance, il faut faire porter l'effort sur les enfants et les mères.

Je crois savoir que vous avez entendu ce matin les représentants du Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse. Je suis sûr qu'ils vous auront dit qu'un investissement de un dollar dans un service de garde d'enfants approprié permet d'économiser de 5 \$ à 7 \$ au niveau de l'aide sociale, des services de police et des pénitenciers. À un moment où les pouvoirs publics cherchent à réduire les déficits budgétaires, le gouvernement actuel a choisi d'accroître le budget des prisons au Canada, du Service correctionnel canadien, de plus de 70 millions de dollars, alors que celui-ci dispose déjà de près de 1 milliard de dollars. Si l'on veut trouver de l'argent, on en trouve. Toute la question est de savoir comment le dépenser.

À mon sens, il faut viser surtout à permettre aux responsables des collectivités locales—les maires et ceux qui s'occupent



## [Text]

involved in neighbourhoods—to make those decisions in a sensible way. Secondly, we need to make sure that the public is made aware of the downstream consequences of not ensuring that money is targeted where it needs to go. The International Mayors Conference in Montreal was a deliberate attempt to learn from the experience in France as to how they have been dealing with issues of crime and urban safety. France, at the level of the Prime Minister, understood that people had to cooperate across different areas of a city—housing, social services, recreation and policing—to target the situations, both short-term and long-term, that lead to levels of crime. France set up over 500 municipal crime prevention councils. I think that experience is living proof that you can have a different approach to the crime issue from that of simply increasing police officers and prison capacity. Those cities in France that first instituted the program saw a reduction across the board of 10 to 15 per cent in crime levels. I think France is much more exciting from the point of view of concept as opposed to those reductions, but this is not medicine we are talking about. This is criminal justice.

There are no proven ways to reduce recidivism for people we are presently putting in our federal penitentiaries. There may be avenues of hope, but there are no proven ways. We should not be looking at prisons as a way to try to solve the crime problem. We have to look at issues surrounding children, the way they are brought up, the sort of opportunities they have in school, and so on.

I think I have probably said enough to give my perspective on things, Madam Chairman. I understand you have had a chance to look at this document, which is entitled “Safer Tomorrows Begin Today”. I think it makes the case ably in relation to children. I would like to see more emphasis in that document on the mothering issue because of dramatic changes in Canada in family size. We no longer live in a society of three generations of wives at home. We live in isolation and that isolation is vital to how our children are brought up. Isolation means that not only can you hit and get away with it, but that you are also under stress and more likely to hit and get away with it.

I would also like to mention this document entitled “Crime Prevention Through Social Development”, which is put out through the Canadian Council on Social Development, which held a national workshop in 1987. I think it generally puts what I am saying in perspective.

In addition to the Agenda for Safer Cities, which has been circulated to the members of the committee and which points to the importance of public housing, day care and action in relation to family balance, I would draw senators’ attention to a document called “A Strategy for Safer Communities”, put out by the Canadian Criminal Justice Association. It is the result of teamwork between the chiefs of police, the social

## [Traduction]

des quartiers—de prendre ces décisions de manière rationnelle. En second lieu, il faut faire savoir au public quelles sont les conséquences en aval d’une mauvaise répartition des crédits. La Conférence internationale des maires qui s’est tenue à Montréal visait délibérément à tirer les enseignements de l’expérience française sur le plan de la délinquance et de la sécurité urbaine. En France, on a bien compris, au niveau du premier ministre, qu’il fallait instaurer une collaboration pluridisciplinaire, à l’échelle des services municipaux—logement, services sociaux, loisirs et police—pour prévenir les situations qui conduisent à la délinquance à plus ou moins longue échéance. La France s’est dotée ainsi de plus de 500 conseils municipaux de prévention de la délinquance. Je pense que cette expérience constitue la preuve matérielle qu’il est possible de suivre une approche différente de la lutte contre la délinquance, autre que la seule augmentation du nombre d’agents de police et de la capacité des prisons. Les villes françaises qui ont été les premières à instaurer le programme ont enregistré une diminution de 10 à 15 p. 100 de la délinquance, tous délits confondus. Tout le travail qui se fait en France au niveau de la prévention est beaucoup plus intéressant que ce qu’indiquent ces chiffres, mais nous ne nous occupons pas ici de médecine, mais de justice pénale.

Il n’y a pas de façon avérée de réduire la récidive de la population carcérale fédérale actuelle. Il y a quelques possibilités prometteuses mais pas de méthode avérée. Il ne faut pas considérer la prison comme un moyen de résoudre le problème de la criminalité. Il faut voir les problèmes de l’enfance, la manière dont les enfants sont élevés, leurs possibilités de progrès scolaires, etc.

Madame la présidente, j’en ai sans doute dit suffisamment pour que vous compreniez ma façon de voir les choses. Je crois savoir que vous avez eu l’occasion de lire ce document, intitulé «*Safer Tomorrows Begin Today*». Je pense qu’il explique bien les choses, pour ce qui est des enfants. J’aurais préféré qu’il parle davantage du rôle des mères, en raison de l’évolution spectaculaire de la taille des familles au Canada. Nous ne vivons plus dans une société où trois générations de femmes cohabitent au foyer. Les cellules familiales sont aujourd’hui isolées et cet isolement détermine très largement la manière dont nous élevons les enfants. L’isolement signifie non seulement que l’on peut frapper un enfant sans que cela se sache, mais également que l’on vit sous tension et que l’on est de ce fait plus porté à frapper et plus susceptible d’échapper aux conséquences.

Je voudrais mentionner également ce document intitulé «*Crime Prevention Through Social Development*», publié par le Conseil canadien du développement social qui a tenu un atelier national sur la question en 1987. Je pense qu’il dessine bien le contexte dans lequel s’inscrivent mes idées, de façon générale.

En sus du texte «*Agenda for Safer Cities*», qui a été distribué aux membres du comité et qui fait ressortir l’importance des logements sociaux, des services de garde d’enfants et de l’action familiale, je voudrais attirer votre attention sur un document intitulé «*A Strategy for Safer Communities*», publié par l’Association canadienne de justice pénale. Il est l’aboutissement d’un travail d’équipe entre chefs de police, travailleurs

## [Text]

development people, the children and youth people, native friendship centres and the Federation of Canadian Municipalities. That document basically moves from the position taken in this document, which outlines the important things we should do in relation to children and in relation to parenting in Canada, to assigning quite specific responsibilities to the federal government, to provincial governments and to municipal governments. Ultimately, what we are going to need if we are going to achieve Adrienne Clarkson's dream—which is the dream of a lot of us; the notion of safer cities in Canada—is leadership from the Prime Minister and the premier of every province in this country. They are the only people who can bring all of those agencies together to work at a community level on making a difference.

**The Chairman:** Thank you, Professor Waller. I might add, on Adrienne Clarkson's image, that her fur coat is likely to be attacked by animal rights activists and their spray cans of paint, but we have the point.

**Senator Robertson:** Professor Waller, I have listened with fascination to your comments and I will be reading the documentation you have provided to us. I would like to come back to the figure of 5 per cent of those living in poverty, if I am quoting you correctly, being responsible for 50 per cent of offences. Of all the people who are incarcerated provincially and federally in Canada, can you give me the percentage of those people in our correctional system who experienced severe poverty when they were little?

**Professor Waller:** A number of studies have been done on the federal penitentiary population, particularly the Ontario provincial correctional system's population. They provide good data on whether people are employed and whether they have substance abuse problems, alcohol being the major substance but other drugs coming into it as well. They look at family status. That data is available on a routine basis. There is a publication, for instance, of the Correctional Service of Canada that provides that data. The only studies that have looked at the extent to which offenders, mostly males, were born into poverty are some that have been done at the University of Montreal and a study I did myself at the University of Toronto. We did not at that time have a clear definition of what one would call "severe poverty". It is basically a truism of criminology over time that people who go to prison are poor. There is a fairly famous and recently published book entitled "The Poor Get Prison and the Rich Get Richer". It sets forth what I have known for some 30 years of being involved in criminology. What I am saying is that I do not think people have been that concerned because they knew that there was a major association between low-income families and those later involved in persistent offences.

The more recent information on prisons brings in some other issues that were not examined previously—issues like illiteracy. A very high proportion of the people in prison are illiterate, which is being defined as having reading and writing skills not of a grade nine level, and a large number of them have

## [Traduction]

sociaux, enfants et jeunes, centres d'accueil des autochtones et la Fédération canadienne des maires et des municipalités. Ce document, essentiellement, traduit la position esquissée dans le premier, à savoir les choses importantes qu'il convient de faire en ce qui concerne les enfants et le rôle des parents au Canada, en tâches nettement plus concrètes réparties entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les municipalités. Au bout du compte, si nous voulons voir se réaliser un jour le rêve d'Adrienne Clarkson—un rêve que nous nourrissons tous, celui de villes canadiennes plus sûres—il faudra que l'initiative vienne du premier ministre fédéral et du premier ministre de chacune des provinces. Ils sont les seuls à pouvoir rassembler tous ces organismes afin qu'ils œuvrent au niveau des collectivités locales d'une manière qui aboutisse à des résultats tangibles.

**Le président:** Je vous remercie, professeur Waller. J'ajouterais, au sujet d'Adrienne Clarkson, que son manteau de fourrure risque de susciter l'ire des zéloteurs des droits des animaux, avec leurs bombes de peinture, mais nous avons bien saisi le message.

**Le sénateur Robertson:** Professeur Waller, j'ai écouté vos propos avec fascination et je vais lire les documents que vous nous avez remis. J'aimerais revenir sur le chiffre de 5 p. 100 des pauvres qui, si je vous ai bien compris, commettent 50 p. 100 des infractions. Sur la population carcérale provinciale et fédérale canadienne, pouvez-vous m'indiquer le pourcentage qui ont vécu dans une grande pauvreté dans leur enfance?

**M. Waller:** Un certain nombre d'études ont été réalisées sur la population carcérale fédérale, mais surtout sur celle de la province de l'Ontario. On y trouve de bonnes statistiques sur le taux d'activité des détenus, leur taux de toxicomanie, laquelle prend d'ailleurs surtout la forme de l'alcoolisme mais pas exclusivement. Ces études relèvent également la situation familiale et toutes ces données sont publiées régulièrement. Il y a, par exemple, une publication des Services correctionnels du Canada qui donne tous ces chiffres. Les seules études à s'être penchées sur la mesure dans laquelle les contrevenants, qui sont principalement de sexe masculin, sont issus de familles pauvres sont celles réalisées par l'Université de Montréal et celle que j'ai entreprise moi-même à l'université de Toronto. Nous n'avions pas à l'époque une définition claire de ce que l'on pourrait appeler «l'indigence». C'est pratiquement un truisme en criminologie que les gens qui vont en prison sont des pauvres. Il y a un livre assez connu, publié récemment, qui porte le titre: «*The Poor Get Prison and the Rich Get Richer*». Il expose ce que je sais depuis déjà 30 ans que je fais de la criminologie. Je veux dire par là que l'on ne s'est guère soucié jusqu'à présent du fait qu'il existe un lien évident entre la pauvreté et ceux qui deviennent par la suite des délinquants récidivistes.

Les données les plus récentes provenant des prisons font intervenir d'autres aspects qui n'avaient pas été pris en compte auparavant, des problèmes tels que l'analphabétisme. Une très forte proportion des détenus sont illettrés, c'est-à-dire ne sachant pas lire et écrire comme on l'attend d'un élève de 9<sup>e</sup>



[Text]

been the victims of child abuse. I think if one puts the truism of poverty being involved with going to prison along with illiteracy, with child abuse and so on, one comes back to what the longitudinal studies show, which is that we have to concentrate not only on ensuring consistent professional care for children so that they do not drop behind in school, but must also ensure that something be done for the mothers. Studies of the past did not focus on the mothers because in most cases two-parent families were dealt with.

**Senator Robertson:** If I followed your argument, then if we can reduce child poverty we would have a reduction in juvenile and adult criminal behaviour. We cannot buy our way out, but when I say, "reduce child poverty" I mean not only economic poverty but also the support systems to make that job stronger.

**Professor Waller:** If one's interest is reducing violent crime or multiple offending, which consumes approximately \$7 billion each year in Canada—that is what we spend on policing and prisons—then in an ideal world one might want to do what you say, namely, reduce child poverty and the conditions associated with it. But one would probably want to target certain situations more than others. One would be trying to provide more daycare like the Perry Preschool—I am sure that you have heard of it this morning and other times.

**Senator Robertson:** Yes.

**Professor Waller:** It provides consistent caring-type situations and can tolerate a lot of the difficult, acting-out type of behaviour. You also have to go after those mothers to help them gain self-esteem and training on the job so that they can break the cycle.

One of the statistics that is missing from your document—and I do not have it either—is the extent to which this subgroup is growing bigger in our population. One would expect that because many of the mothers who are not able to provide adequate parenting are multiple mothers who have several kids, their rate of production is not slowing down. While our population is aging, we may have a growing group.

In the material that I have seen by the Eisenhower Foundation—they are concerned with violence reduction in the U.S. and have a similar perspective to mine—they are concerned about this hidden problem. Because we are not targeting this group of mothers and kids together, we will end up with mothers and kids at the same time as the rest of the population is becoming more affluent and older. Therefore, you are likely to have more violence, particularly as these people take more precautions. They are richer, so that they can afford to buy more precautions. A disturbing scenario may exist. I am not saying that it is there, but with these sorts of statistics it is important to be looking at this sub-group.

[Traduction]

année, et un nombre encore plus grand d'entre eux ont été victimes de sévices pendant leur enfance. Je pense que si l'on met en parallèle les truismes de la pauvreté et de l'illettrisme comme facteurs de délinquance, avec les sévices à enfant, etc., on en revient à ce qu'enseignent les études longitudinales, à savoir qu'il faut veiller non seulement à donner aux enfants des services professionnels de qualité afin qu'ils ne prennent pas de retard dans leur scolarité, mais qu'il faut agir également pour aider les mères. Par le passé, les études accordaient moins d'importance à l'action auprès des mères, car, dans la plupart des cas, les familles étaient biparentales.

**Le sénateur Robertson:** Si j'ai bien compris votre argumentation, si l'on pouvait réduire le taux de pauvreté des enfants, on obtiendrait une diminution de la délinquance juvénile et adulte. Je sais que l'on ne réglera pas le problème à coups d'argent, mais quand je parle de lutter contre la pauvreté chez les enfants, je parle non seulement de la pauvreté économique, mais également des systèmes de soutien dont ils ont besoin.

**M. Waller:** Si l'on veut réduire la criminalité violente ou le récidivisme, qui accaparent près de 7 milliards de dollars chaque année au Canada—c'est le montant que nous consacrons aux services de police et aux prisons—alors, dans un monde idéal, il faudrait faire ce que vous dites, à savoir s'attaquer à la pauvreté des enfants et aux conditions qui l'accompagnent. Mais il faudrait sans doute concentrer davantage l'action sur certaines situations en particulier. Il s'agirait de créer davantage de garderies du type école maternelle Perry—je suis sûr que l'on vous en a parlé ce matin et à d'autres reprises.

**Le sénateur Robertson:** Oui.

**M. Waller:** Elles offrent une prise en charge cohérente et tolèrent chez les enfants des comportements de défoulement qui sont réprimés ailleurs. Il faut également s'occuper de ces mères afin de les aider à retrouver leur estime personnelle, leur offrir une formation sur le tas, afin qu'elles puissent sortir du cycle infernal.

L'une des statistiques qui manquent dans votre document—et je ne l'ai pas non plus—est la mesure dans laquelle ce sous-groupe s'accroît dans notre population. On peut s'attendre à ce que, puisqu'un grand nombre de ces mères qui ne parviennent pas à élever leurs enfants, en ont généralement plusieurs, leur taux de production d'enfants inadaptés ne ralentisse pas. Avec le vieillissement de notre population, l'importance proportionnelle de ce groupe peut être croissante.

D'après les documents que j'ai vus, la Fondation Eisenhower—qui s'occupe de réduire la violence aux États-Unis et épouse des idées similaires aux miennes—s'inquiète de ce problème caché. Du fait que l'on ne concentre pas l'action simultanément sur les mères et les enfants, on se retrouvera avec des mères et des enfants en difficulté au moment même où le reste de la population devient plus aisé et plus âgé. Par conséquent, on risque de voir se multiplier les actes de violence, d'autant plus que les gens prendront davantage de précautions. Étant plus riches, ils ont les moyens de s'offrir une meilleure protection. On pourrait ainsi voir se dérouler un scénario inquiétant. Je ne dis pas que c'est déjà le cas, mais il faut bien considérer ce sous-groupe, face à cette sorte de statistiques.

**[Text]**

It is not just "lone" mothers that is the problem. I prefer the word "lone" because it emphasizes that they are alone. It is not the fact that they are single mothers who have chosen to be so for whatever reason; these are people who are alone. They have typically been abandoned, or the father did not want to be involved with them. They did not choose to have their children alone. They are quite different from the middle-class or upper-class single mother. For those "lone" mothers it becomes even more important that we concentrate on them not only by providing daycare for their kids but also by providing training and self-esteem-type of support.

Some things are being experimented with in London, Ontario. An Outreach program is reaching out to those mothers to try to help them enter programs that help with self-esteem and their other addictions, because they are often addicted to tobacco, alcohol, prescription drugs, and those types of things.

**Senator Robertson:** Thank you. Your testimony is very clear.

**The Chairman:** I wish to come back to the point that you made originally about getting social services into social housing projects. Yesterday we heard from the minister responsible for housing, Mr. Redway. We raised with him the question of the relationship between housing and poverty. He pointed out to us that for many years now the federal policy has been not to build large Regent Parks, and so on. But those projects are still filled with people.

I should like you to expand on that. For example, would it be better if we spread low-income people, who already have the problems that you are talking about, among the general population? Does that have any correlation to crime one way or the other; or do you think that we are simply stuck with them and have to pour a lot more resources into those projects, namely, police and social services?

**Professor Waller:** People always pose this question to me, namely, "Do you believe in concentrated public housing or scattered public housing?"

As someone concerned with crime, I do not have a comment to make on that issue. But wherever you put those families, or wherever those families end up, you have to ensure that you have the services linked to them. When you talk about the Jane Finch area, Regents Park, Deborah Dynes, or wherever it is, you are talking about some sort of linking mechanism.

If we look at other countries and the successful programs dealing with some of these problems in France, England or the Netherlands, they have put in people to do that linking. Ontario Housing has started to do that. For me that is exactly the right direction to go, but you have to put more resources into it.

Those linking people get to know more about the people in public housing and what their problems are. They get to know what services are available and make the connections. They get these people to come in to see them and give them space in public housing. They emphasize to those people the importance

**[Traduction]**

Le problème n'est pas seulement celui des mères «isolées». Je préfère le terme «isolées» car il met l'accent sur la solitude. Ce ne sont pas des mères seules qui ont choisi de l'être pour diverses raisons, ce sont des femmes isolées, soit qu'elles aient été abandonnées, soit que le père des enfants n'ait jamais voulu s'en occuper. Elles n'ont pas choisi d'élever leurs enfants seules. Leur situation est très différente de celle des mères seules de classe moyenne ou supérieure. Dans le cas de ces mères isolées, il importe encore davantage de concentrer les efforts sur elles, non seulement en offrant un service de crèche pour leurs enfants, mais également en leur donnant une formation et un soutien propre à rebâtir leur estime de soi.

Certaines expériences sont en cours à London, en Ontario. Un programme d'extension cherche à toucher ces mères afin de les aider à s'inscrire à des programmes où elles pourront retrouver leur estime de soi et combattre leurs autres intoxications, car elles sont souvent intoxiquées par le tabac, l'alcool, les médicaments sur ordonnance, ce genre de choses.

**Le sénateur Robertson:** Je vous remercie. Votre témoignage est très clair.

**Le président:** Je voudrais revenir à ce que vous disiez tout à l'heure, au sujet de la mise en place de services sociaux dans les ensembles de logements sociaux. Nous avons reçu hier le ministre responsable du Logement, M. Redway. Nous avons parlé avec lui des liens entre le logement et la pauvreté. Il nous a indiqué que, depuis de nombreuses années maintenant, la politique fédérale ne consiste plus à construire de gros ensembles de type Regent's Park, etc. Mais ces ensembles sont toujours là et sont occupés par des quantités de gens.

J'aimerais que vous nous parliez un peu plus de cet aspect. Par exemple, vaudrait-il mieux disperser les pauvres, qui connaissent déjà les problèmes dont vous avez parlé, parmi la population générale? Y a-t-il une corrélation entre leur concentration et la délinquance? Ou bien pensez-vous que la concentration est inévitable et qu'il faut simplement consacrer davantage de ressources à ces ensembles, renforcer les services de police et sociaux?

**M. Waller:** Les gens me posent toujours cette question, celle de savoir s'il vaut mieux concentrer les logements sociaux ou bien les disperser.

En tant que criminologue, je n'ai pas vraiment de position à ce sujet, mais, où que l'on loge ces familles, il faut veiller à ce que les services dont elles ont besoin existent. Lorsque vous parlez d'ensembles comme Jane-Finch, Regent's Park, Deborah Dynes ou d'autres, il faut y assurer une certaine coordination.

Si l'on regarde ce qui se fait à l'étranger, les programmes réussis qui s'attaquent à ces problèmes en France, en Angleterre ou aux Pays-Bas, on constate qu'il y existe des gens pour assurer cette coordination. Ontario Housing a commencé à le faire. À mes yeux, c'est exactement la bonne voie à suivre, mais il faut y consacrer davantage de ressources.

Ces coordonnateurs apprennent à connaître les habitants de ces ensembles résidentiels et leurs problèmes. Ils savent quels services sont disponibles et peuvent se faire les intermédiaires. Ils prennent contact avec ces gens et leur trouvent un appartement dans ces logements sociaux. Ils leur apprennent l'import-



## [Text]

of social services taking responsibility for people in public housing and tolerating some "acting out" behaviour, or behaviour that is not what you would see if you were dealing with nice, neat, tidy, rich Canadians. That is an important direction to go.

In terms of construction in the future, it is clear to me that we need to ensure that when cities come up with an official plan and make decisions about where public housing will be located in Jane Finch-style or scattered housing, that there are adequate services.

You can show clearly that around public housing projects in Toronto there is not only more offending behaviour in the public housing projects but also around them. You can do this independent of police data. Clearly, our crime problems are related with public housing. The public who hear about a public housing project being put into their area—whether it be done in a concentrated manner or a scattered manner—are entitled to be concerned; but it is the responsibility of the community to ensure that there are reasonable services in the project to ensure that the chances of the people living there and committing offences in and around that area are diminished.

Taking responsibility is why France is so important, because they do not say, "This is the police department, this is the housing department, this is the social services department," in vertical blocks; "Here is the department cutting the deficit over here." They say, "We will sit around the table. We all believe in this community. What will we do? Yes, we need police to arrest people. Yes, we need police to cover emergencies. But we also need housing people who will ensure that there are reasonable sorts of service available. Maybe it is not housing that has to supply those services; maybe it is social services."

The education budget is another thing. In Canada we are seeing more and more communities saying, "We do not want to pay for any more education." I am not sure whether we should or should not pay for more education. However, somehow we have to ensure that the children going into school who may be disadvantaged by not having enough food, adequate health care or adequate caring from their parents so that they are not able to succeed in school, or otherwise would not succeed in school, are looked after. We need to concentrate on those kids. I am not sure whether special programs are the answer. I am not against special programs, but I am not sure whether it is better social service programs or better housing programs that are needed. Right now we face the Meech Lake problem, budget cutting and opposition to financial deficits. Whether or not we can make changes in these areas, what is crucial is that we begin to see links at the community level, at the provincial level and the federal level. Why are we able to effect change in the environment through prime ministerial leadership, with the support of three ministers, of private industry and of other groups, and yet we are not able to do anything about the things that are fundamental to our notion of community? I do not know how you get that message across, but it is absolutely vital that it get across.

## [Traduction]

tance des services sociaux, apprennent aux dispensateurs de ces derniers à tolérer des comportements de dévouement, qui diffèrent de ce que l'on attend d'un gentil petit Canadien riche et bien soigné. C'est une chose importante.

Pour ce qui est de l'avenir, il me paraît évident qu'il faut veiller à ce que, lorsque les villes dressent leur plan d'urbanisme et décident de l'implantation des logements sociaux—qu'il s'agisse d'ensembles concentrés de type Jane-Finch ou de logements dispersés—les services appropriés y soient offerts.

On peut prouver que dans les ensembles de logements sociaux de Toronto, mais aussi aux alentours, il y a davantage de délinquance. On n'a pas besoin de statistiques policières pour cela. À l'évidence, délinquance et logements sociaux sont liés. Les gens qui apprennent que l'on va construire des logements sociaux dans leur quartier—que ce soit un ensemble concentré ou des logements dispersés—ont quelques raisons de s'inquiéter. Mais il incombe à la collectivité de veiller à ce que des services raisonnables soient mis en place pour réduire l'incidence de la délinquance dans la résidence elle-même et aux alentours.

Il faut assumer les responsabilités et c'est pourquoi l'expérience de la France est si importante, car là on ne dit pas: «Ceci relève de la police, et ceci du ministère du Logement, et ceci de celui des Services sociaux», par blocs verticaux. «Ceci est le ministère, lequel veut réduire son déficit dans tel domaine». On y dit: «Asseyons-nous tous autour d'une table, nous avons tous foi en la collectivité. Qu'allons-nous faire? Oui, nous avons besoin de la police pour arrêter les délinquants, oui, nous avons besoin de la police pour couvrir les urgences. Mais nous avons également besoin d'agents de logement pour veiller à ce que des services raisonnables soient disponibles. Ce n'est peut-être pas le rôle des responsables du logement de les fournir, mais celui des services sociaux».

Le budget de l'éducation est un autre élément. Au Canada, de plus en plus de collectivités disent ne pas vouloir payer davantage pour l'éducation. Je ne sais pas s'il faut payer plus ou moins pour l'éducation, mais il faut, d'une façon ou d'une autre, veiller à ce que les enfants qui sont défavorisés à l'école, parce qu'ils ne mangent pas à leur faim, sont mal soignés ou insuffisamment surveillés par leurs parents, et qui de ce fait réussissent moins bien à l'école, puissent s'en sortir. Il faut concentrer l'effort sur ces enfants-là. Je ne sais pas si la solution consiste à mettre en place des programmes spéciaux. Je ne suis pas opposé aux programmes spéciaux, mais je ne sais pas s'il faut de meilleurs programmes de services sociaux ou de meilleurs programmes de logement. Aujourd'hui nous sommes confrontés au problème du lac Meech, aux coupures budgétaires, à la réduction du déficit budgétaire. Que l'on puisse ou non modifier ces choses, ce qui importe c'est que l'on commence à agir de façon concertée au niveau de la collectivité locale, au niveau provincial et au niveau fédéral. Pourquoi peut-on agir en matière d'environnement—sous la direction du premier ministre, avec l'appui de trois ministres, de l'industrie privée et d'autres groupes—et pourquoi ne peut-on rien faire à l'égard de ces problèmes qui mettent en jeu notre conception de la col-

[Text]

It does not take long to move from Detroit, the wonderful place with fabulous restaurants that you go to every night from Windsor, to the Detroit where you go five years later with your car door locked to the Detroit 10 years later where you never go. The city manager of Surrey, British Columbia once told me, "You don't need to tell me that we need to plan. I was in Windsor and I saw that happening in Detroit." These things happen very fast. It is vital that we ensure that whatever the policies we look after these issues.

**The Chairman:** So the community level of planning is the key, regardless of where the resources actually come from. Let me ask you about your comment about recidivism. You said there is no means of reducing recidivism for violent crime. What about non-violent crime? What about the crimes that are normally associated with people in poverty, such as shop lifting? For example, I understand that most women in prison are in for theft of property and those kinds of crimes. You can correct me if I am wrong about that statistic, but can recidivism be reduced at those levels?

**Professor Waller:** I would like to concentrate on men in prison. I am not familiar with the data on women in prison. It is an important issue but in my terms it is a small issue. Poverty is associated with violent crime as well as property crime. You have to commit a lot of offences to get caught, unless you are unlucky, or are doped up or have had too much alcohol. The people committing a lot of offences are involved in all sorts of things that other people would think of as violent. One day they get caught for theft. Another day it was a break-in. Was the break-in violent? If you were there you would think it was violent. They are involved in assaults, sexual assaults and robberies. So there is quite a span there. In talking about people in federal penitentiaries, who have been sentenced to two years or more, I do not think that the distinction should be between property infractions and violent infractions. I think people have stretched this distinction too far. My own data on people in penitentiaries goes back to the 1970s, but I do not think things have changed. They may have only committed a property offence this time, but they have a history of a bunch of different offences. So this notion that you can let them all out because they are harmless becomes mostly a question of what you consider is harmless. If one guy in a public housing project assaults another guy in a public housing project, is that harmless? If a guy breaks into somebody's private dwelling and just takes cash, is that harmless? These are not simple matters. Most of the people in institutions come from, in my view, predetermined types of situations.

We spend close to \$2 billion in this country on federal and provincial prisons. I do not think we want to continue to spend that sort of money. Our prison system is clearly a revolving

[Traduction]

lectivité? Je ne sais pas comment faire passer le message, mais il est absolument indispensable de le répandre.

Il est très facile de passer de ce Détroit que nous connaissons, cette ville merveilleuse avec ses restaurants fabuleux où l'on pouvait se rendre chaque soir depuis Windsor, à ce Détroit cinq ans plus tard où l'on ne peut plus circuler que les portes de la voiture verrouillées et au Détroit de dix ans plus tard où l'on ne va plus jamais. Le directeur des services municipaux de Surrey, en Colombie-Britannique, m'a dit un jour: «Vous n'avez pas besoin de me dire qu'il faut prévoir, j'ai habité Windsor et j'ai vu ce qui s'est passé à Détroit». Ces choses surviennent très vite. Il est vital de s'occuper de ces problèmes, quelles que soient les méthodes retenues.

**Le président:** Ce qui importe donc c'est la planification au niveau de la collectivité locale, quelle que soit la provenance des ressources. Permettez-moi de revenir sur ce que vous avez dit de la récidive. Vous dites qu'il n'y a pas moyen de réduire le taux de récidive chez les auteurs d'infractions violentes. Qu'en est-il des autres? Qu'en est-il des infractions normalement associées à la pauvreté, telles que le vol à l'étalage? Je crois savoir, par exemple, que la plupart des femmes détenues ont été condamnées pour vol et ce genre de délit. Rectifiez si je me trompe, mais peut-on réduire le taux de récidive à ces niveaux?

**M. Waller:** Je vais me limiter aux détenus masculins. Je connais mal les données concernant les femmes emprisonnées. C'est un aspect important, mais de mon point de vue il est mineur. La pauvreté est liée aux crimes violents tout comme aux atteintes à la propriété. Il faut commettre beaucoup d'infractions avant d'être pris, à moins d'être malchanceux ou drogué ou en état d'ébriété. Les gens qui commettent quantité d'infractions sont impliqués dans toutes sortes de choses que d'autres considéreraient comme violentes. Un jour ils se font prendre pour vol, un autre pour cambriolage. Le cambriolage était-il accompagné de violence? Si vous étiez dans la maison au moment de l'effraction, vous la considéreriez comme un acte de violence. Ils commettent des voies de fait, des agressions sexuelles et des vols à main armée. Il y a donc là toute une gamme. En ce qui concerne les détenus des pénitenciers fédéraux, qui ont été condamnés à deux ans ou plus, je ne pense pas qu'il faille distinguer entre les atteintes à la propriété et les infractions violentes. Je pense que l'on a trop mis l'accent sur cette distinction. Les chiffres que j'ai recueillis moi-même dans les pénitenciers remontent aux années 70, mais je ne pense pas que les choses aient évolué depuis. Les détenus ont peut-être été condamnés seulement pour un délit matériel, mais ils auront commis en leur temps toute une série d'infractions différentes. Cette idée que l'on pourrait tous les libérer car ils sont inoffensifs dépend donc surtout de savoir ce que l'on considère comme inoffensif. Si un type dans un ensemble de logements sociaux casse la figure à un autre, est-ce inoffensif? Si un type cambriole un logement et ne vole que de l'argent, est-ce inoffensif? Ce ne sont pas des questions simples. La plupart des détenus sont issus, à mon sens, de types de situations prédéterminées.

Nous dépensons près de 2 milliards dans notre pays pour les prisons fédérales et provinciales. Je ne pense pas que nous tenions à continuer à dépenser des montants de cette ampleur.



## [Text]

door system. I do not mean to say that there are not people who rehabilitate themselves, because there are. However, most go out and come back until they get old enough or something happens—they die, commit suicide or get put in psychiatric institutions where they can switch around. We are not only talking about the \$2 billion spent on prisons, but the costs of policing and the real costs.

The real costs involve what crime does to victims in terms of trauma and loss of ability. If the financial people want to look at things in terms of money, they should consider the amount of job time lost by people traumatized as a result of crime. The figures are significant. There is no such data in Canada because we do not collect it. Other countries collect this sort of data. If we want to be an ultimate economy, then there is logic for investing in these children. One of the most persuasive parts of this document is the quote from the President of Northern Telecom, one of our great Canadian companies. He headed up a group to look at all these issues, and he suggests that we should be investing in these areas because it makes good economic sense. So even if we do not mind that there are communities where we will not feel safe, there is good economic sense for some of these actions.

**The Chairman:** So your overall conclusion is that prevention is really the only way to break that cycle among the people we are discussing.

**Professor Waller:** Yes. I worked for six years with the National Organization of Victim Assistance in the United States. I heard over and over again, first hand, about the effects of crime on people. I have seen it here in my own research when I worked with the University of Toronto. People would call me up as the result of some program.

Anyone from another planet would think that we are totally crazy to wait until somebody has been sexually assaulted, robbed or murdered before we intervened with mammoth police and prison resources and lawyers. We have started to see basic common sense as it applies to the environment; why can we not see the same in the crime area which, of course, overlaps with other things your committee is working on. So it is reinforced by a whole range of reasons.

**Senator Robertson:** We have all these people incarcerated and the whole system is costing \$2 billion. Living in the real world of trying to find the bucks to do things, what do we do with these people as we start transferring this money to prevention, particularly to children in poverty? How do we handle all these people? We cannot turn them out into the street again. What do we do with them if we cannot improve their ways?

**Professor Waller:** The first step is to get us into a psychology of thinking prevention and of thinking at a community level through the heads of different agencies. For example, mayors throughout Canada can provide that leadership. They can bring people together whether they work for them or not—

## [Traduction]

Notre système carcéral est manifestement une porte tournante. Je ne veux pas dire par là qu'aucun contrevenant ne se réinsère jamais, ce serait faux. Toutefois, la plupart des détenus libérés récidivent jusqu'à ce qu'ils atteignent un certain âge ou que quelque chose leur arrive—they décèdent, se suicident ou sont placés dans des établissements psychiatriques où ils peuvent évoluer. Il n'y a pas que les 2 milliards dépensés pour les prisons, mais tout le coût des services de police et les autres frais réels.

Dans ces derniers il faut englober les séquelles dont souffrent les victimes, leurs traumatismes et pertes de capacité. Ceux qui veulent toujours calculer la valeur des choses doivent tenir compte du temps de travail perdu par les victimes traumatisées par les crimes. Ce sont des chiffres importants. On ne les connaît pas au Canada, car nul ne les rassemble. D'autres pays le font et si l'on veut tout considérer en termes économiques, il y a une logique à investir dans ces enfants. L'un des passages les plus convaincants de ce document est la citation du président de Northern Telecom, l'une des plus grandes entreprises canadiennes. Il a présidé un groupe qui s'est penché sur toutes ces questions et il estime qu'il faudrait investir dans tous ces efforts car ils sont économiquement rentables. Ainsi donc, même si l'on ne se préoccupait pas de la sécurité de la vie dans nos villes, il est économiquement rationnel de prendre ce genre de mesures.

**Le président:** Votre conclusion générale est donc que la prévention est le seul moyen de rompre le cycle de la délinquance.

**M. Waller:** Oui. J'ai travaillé pendant six ans avec l'organisation nationale d'aide aux victimes, aux États-Unis. J'ai pu constater à maintes et maintes reprises, de première main, les répercussions des actes criminels sur les victimes. Je l'ai constaté ici même pendant mes recherches pour l'université de Toronto. Souvent, les gens m'appelaient dans le cadre d'un autre programme.

Un extra-terrestre qui nous verrait penserait que nous sommes totalement fous d'attendre que quelqu'un soit violé, détourné ou assassiné avant d'intervenir à grand renfort de police, de prison et d'avocats. Nous avons commencé à faire preuve d'un peu de bon sens pour ce qui est de l'environnement; pourquoi ne pourrait-on pas faire de même en ce qui concerne la criminalité, laquelle recouvre évidemment quantité d'autres aspects sur lesquels votre comité se penche également. Il y a donc là tout un faisceau de raisons qui convergent.

**Le sénateur Robertson:** Nous avons tous ces gens en prison et le système nous coûte 2 milliards de dollars. Sur le plan concret, puisqu'il faut trouver les crédits quelque part, que faut-il faire de ces détenus une fois que l'on commence à transférer ces ressources vers la prévention, particulièrement vers les enfants pauvres? Que va-t-on faire de tous ces gens? On ne peut pas les relâcher dans la rue. Qu'en faisons-nous, si nous ne pouvons changer leur comportement?

**M. Waller:** La première chose consiste à penser en termes de prévention, à réfléchir dans les collectivités locales au niveau des responsables des divers organismes. Par exemple, les maires de tout le pays peuvent donner une impulsion. Ils peuvent rassembler des responsables, que ceux-ci travaillent

*[Text]*

housing agencies, social service agencies, school boards, and so on. I am not necessarily saying that we need to pour in billions of new dollars. I think clearly the first stage is to make sure that we are using the present money more effectively and that we are targeting those areas where we know there is risk. I think we could clearly make progress through the sorts of programs that are proposed by the Canadian Council on Children and Youth, where you take some particular communities and, in those communities, you put some additional money into day care. Instead of putting \$70 million into a great program that the Correctional Service of Canada has thought up, which they perhaps could have found within their \$1 billion budget, that money would go a long way in providing additional day care places in existing day care programs. Ottawa is an example, but it is not the only one. There are lots of other examples. It is not a question of creating a new super structure; it is a question of providing some additional workers in existing programs so that you can get more kids in there.

Secondly, linking, linking, linking—going into the public housing project and getting to those mothers who are most in difficulty and getting them to the point where they want to put their kids into that sort of program and where they can organize themselves to get into that program. I think England is a good example. That is what they have been trying to do through an organization called NACRO. It is also what the French have been trying to do through their municipal crime prevention councils. I do not see why we should not be a leader in this.

**Senator Robertson:** I have heard there are a few penitentiaries in the United States that are self-sufficient. Can you tell me, from your experience in the penitentiary system, is there an opportunity for our incarceration system to be self-sufficient, or is that just pie in the sky?

**Professor Waller:** I am not sure what you mean by “self-sufficient”. Are you thinking of private prisons?

**Senator Robertson:** Not especially. I am thinking of a situation where the prisoners, or those incarcerated, are given training and productive employment which then goes to the marketplace.

**Professor Waller:** There have been efforts to do that in Canada. One comment I would make is that the United States incarcerates three times as many people per capita as any other civilized western country, and I do not think it is the place that one would look to for good ideas.

**Senator Robertson:** Well, then, some other place. Do they have a prison system that is self-sufficient anywhere?

**The Chairman:** Sweden.

**Professor Waller:** Well, in Sweden you have prison factories that produce things that do recover money. I think the only other place would be the socialist countries prior to the recent changes. They always claimed that people had a right to work

*[Traduction]*

pour les municipalités ou non—les organismes de logement, les organismes de services sociaux, les commissions scolaires, etc. Je ne dis pas nécessairement qu'il faut engloutir des milliards de dollars de crédits nouveaux dans ce travail. Je pense que la première étape, à l'évidence, consiste à utiliser mieux les crédits actuels, à mieux les cibler sur les secteurs à risque que nous connaissons. Il me semble que l'on pourrait progresser avec des programmes du genre de ceux proposés par le Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse, consistant à sélectionner certaines collectivités en particulier et à injecter davantage de crédits dans les garderies de celles-ci. Au lieu de consacrer 70 millions de dollars à quelque grand programme imaginé par le Service correctionnel du Canada, que celui-ci aurait peut-être pu financer à partir de son budget actuel de 1 milliard de dollars, on aurait pu employer cet argent pour créer des places supplémentaires dans des garderies existantes. Ottawa en est un exemple, mais ce n'est pas le seul. Il y en a beaucoup d'autres. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle superstructure, simplement d'ouvrir des postes supplémentaires dans des garderies existantes afin de leur permettre de recevoir davantage d'enfants.

Ensuite, joindre, joindre, joindre—c'est-à-dire aller dans ces ensembles de logements sociaux, prendre contact avec les mères qui sont les plus en difficulté, les amener à placer leurs enfants dans ce genre de programme et les mener au point où elles pourront s'organiser elles-mêmes pour y entrer. Je pense que l'Angleterre est un bon exemple de ce type d'action, à laquelle se consacre une organisation portant le sigle de NACRO. C'est également ce que les Français ont tenté de faire au moyen de leurs conseils municipaux de prévention de la délinquance. Je ne vois pas pourquoi nous ne serions pas à l'avant-garde de ce genre de travail.

**Le sénateur Robertson:** J'ai entendu dire qu'il existe quelques pénitenciers aux États-Unis qui sont autosuffisants. Pourriez-vous me dire, d'après ce que vous savez du système carcéral, si la possibilité existe que nos pénitenciers deviennent autosuffisants ou bien est-ce rêver en couleur?

**M. Waller:** Je ne sais pas trop ce que vous entendez par «autosuffisant». Songez-vous à des prisons privées?

**Le sénateur Robertson:** Pas particulièrement. Je pense à une situation où les détenus reçoivent une formation et produisent des biens commercialisables.

**M. Waller:** Des efforts ont été faits au Canada en ce sens. Il faut faire remarquer à ce sujet que les États-Unis incarcèrent trois fois plus de personnes per capita que tout autre pays occidental civilisé et je ne pense pas que ce soit là qu'il faille chercher les bonnes idées.

**Le sénateur Robertson:** Choisissons un autre modèle alors. Existe-t-il quelque part un système carcéral qui soit autosuffisant?

**Le président:** La Suède.

**M. Waller:** Eh bien, en Suède, il existe des prisons-usines où l'on fabrique des produits commercialisables. Je pense que le seul autre exemple seraient les pays socialistes avant les événements récents. On y a toujours affirmé que les gens ont le droit



[Text]

and so they worked. I do not think you will find anywhere that what is recovered through the prison system pays for the total cost. It could be that there is a place in Sweden, but if there is, it is the exception, and it is one that they have been publicizing. Certainly, if you looked at local prisons, even in Sweden, the Netherlands or Norway, which are certainly the most progressive places, you would not see that.

I would just like to make a comment on the United States. If you look at the situation in the United States, they have more blacks per capita in prison than South Africa does. Why? If poverty is not the major factor associated with that, what is? I think the discrimination, in terms of all services and job opportunities, is one of the primary reasons. Why is it that our statistics, which are somewhat difficult to understand, show that the ratio for aboriginal Canadians is something of the order of about eight times as many aboriginal Canadians in Canadian prisons on an average day as there are whites, per capita. Why is that? To me, if you put the longitudinal studies for other countries together with the international comparisons in terms of social services, housing, schools, and so on, that is the only explanation.

**Senator Robertson:** Politicians are always getting fed the story from those who work in the correctional service that they need more money to help these people return to a normal life. You seem to be saying that we might as well forget about it, and why are we bothering? If we have to keep them, it is too bad. We would free up some money if they could be a little productive. I do not have too much sympathy for these people. I am more concerned about prevention so that it does not happen again. You cannot write these people off, I suppose, but if you cannot help them, what are we going to do?

**Professor Waller:** What is vital in this is that we make a much greater commitment to prevention, and I think that what is more important than money, although I do not mean to say that money is not important, is establishing the leadership and the structures, and then the money will come. If we had national leadership, for example, to work to safeguard what is almost a Canadian birthright, safe communities, then I think we would begin to see money go into those issues. I know that we cannot go on adding money everywhere. I think that very clearly the first step is to try to ensure that the money that is going into these issues, be they housing, social services, schools or policing, is coordinated and used in the most effective way and targeted so that priorities are set. It is certainly much more important to make additional places for day care than it is to build additional prison capacity. I think you could clearly cut back on the number of people in prison without noticing any change in levels of crime, whereas if you do not put money into day care and mothering and public housing, then you are going to see quite dramatic changes in violence. I am not talking about 2020. This is not 30 or 60 years in the future. This is not the next generation. This is for people living today. They are going to see the effects in 10, 15 or 20 years, as the people in Detroit saw.

[Traduction]

de travailler et on y faisait travailler les prisonniers. Je ne pense pas que l'on produise suffisamment dans une prison, où que ce soit, pour recouvrer le coût total. Il y a peut-être une telle prison en Suède, mais si c'est le cas, c'est une exception autour de laquelle on fait grand bruit. En tout cas, si l'on regarde les prisons locales, même en Suède, aux Pays-Bas ou en Norvège, qui sont certainement les pays les plus progressistes à cet égard, on ne trouvera rien de tel.

J'aimerais juste dire un mot au sujet des États-Unis. Si vous regardez la situation aux États-Unis, on y trouve davantage de Noirs en prison, per capita, qu'en Afrique du Sud. Pourquoi? Si la pauvreté n'est pas le principal facteur causal, qu'est-ce que c'est? Je pense que la discrimination au niveau de tous les services et des possibilités d'emploi est l'une des raisons premières. Comment se fait-il que nos statistiques, qui sont un peu difficiles à saisir, établissent que le taux d'incarcération des autochtones canadiens soit, à n'importe quel moment, huit fois supérieur à celui des Blancs, per capita. Quelle en est la raison? À mes yeux, si l'on met en parallèle les études longitudinales réalisées dans les autres pays avec les comparaisons internationales concernant les services sociaux, le logement, les écoles, etc., c'est la seule explication.

**Le sénateur Robertson:** Les hommes politiques se voient toujours dire par ceux qui travaillent dans les services correctionnels qu'il leur faut davantage d'argent pour aider ces gens à retourner à une vie normale. Vous semblez dire qu'il ne faut pas y compter, alors pourquoi se tracasser? S'il faut les garder en prison, tant pis, s'ils pouvaient produire un peu cela permettrait au moins de faire quelques économies. Je n'ai guère de sympathie pour ces gens, je m'intéresse davantage à la prévention afin d'éviter que cela se reproduise. Je suppose qu'on ne peut pas jeter ces délinquants aux oubliettes mais, si on ne peut les aider, que peut-on en faire?

**M. Waller:** Ce qui est vital, c'est de s'engager beaucoup plus dans la prévention et il importe plus que l'argent—et je ne veux pas dire que l'argent ne compte pas—de donner l'impulsion, d'établir les structures, et les crédits suivront. Si nous avions une volonté nationale, par exemple, d'œuvrer pour assurer ce qui est presque un droit de naissance au Canada, la jouissance de villes sûres, je pense que l'on commencerait à voir les crédits se débloquer. Je sais bien que l'on ne peut pas augmenter tous les budgets partout. À l'évidence, la première étape consiste à assurer que les fonds consacrés à ces aspects, qu'il s'agisse du logement, des services sociaux, des écoles ou de la police, soient coordonnés, utilisés de la manière la plus efficace et concentrés sur les aspects prioritaires. Il est certainement beaucoup plus important de créer des places supplémentaires dans les garderies que de construire une nouvelle prison. Il me paraît évident que l'on pourrait réduire le nombre des détenus sans qu'il en résulte de hausse sensible du niveau de la délinquance, alors que si l'on n'investit pas davantage dans les garderies, les services aux mères et les logements sociaux, on enregistrera une hausse très sensible des délits violents. Je ne parle pas de l'an 2020. Cela n'arrivera pas dans 30 ou 60 ans, à la prochaine génération, mais aux gens qui vivent aujourd'hui, qui en verront les effets dans dix, 15 ou 20 ans, comme cela a été le cas à Détroit.

[Text]

**Senator Robertson:** In your experience, have you been able to make any relationship between the violence on television and pornography with criminal behaviour?

**Professor Waller:** I would use studies such as those done by the National Institute of Mental Health. They basically say that if you are predisposed to being violent, then more violence on television is going to increase the amount of violence. What they do not show, which is much more important when we in this country invest the amounts of money we do in our national broadcasting companies, are the positive effects that you could have through television. That is what we should really be discussing. I agree that we should not have pornography, because it is outrageous for women and for others, too. That is a different argument. There is a much more important argument, which is that if you are trying to do something about the sort of community in which we live, then we should see public dollars being used to provide positive parenting, and to provide the sort of information that links these things. You can watch incredible programs on TV Ontario or PBS about the environment, but we have not done the same about one of our most fundamental values. Safety is absolutely fundamental to us.

**Senator Robertson:** Could you just chat a little bit about your experience with children of the working poor and children in welfare families? Can you tell us something about the variances and their responses?

**Professor Waller:** I do not have very useful comments to make, other than to say that in a case where a mother gets some self-esteem from a job, then I would expect her to be able to provide more tolerant—meaning more consistent—and caring parenting. That is the key to the 5 per cent of people who are involved in 50 per cent of the offences. What one is trying to provide is consistent, caring parenting. I am not sure whether it is particularly because a mother is working or because she is not working and living on welfare. The key is whether she gets some self-esteem and whether she is able to go back and provide some sort of mothering. Are there facilities? I come back to day care. For me, one of the big issues is whether you should be giving people coupons so that they can use day care. That would ensure the sort of societal protection that I am discussing. Or should you be giving them money?

I think the coupon is certainly an interim step toward giving people jobs where they can earn adequate amounts of money without working incredible hours and that money going for their addictions.

**Senator Robertson:** Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** You have been very helpful. We certainly appreciate your presentation. We will be in touch with you further about our work.

**Professor Waller:** Thank you.

**The Chairman:** The committee is adjourned until Tuesday, March 13 at 9:30 a.m.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Robertson:** Selon votre expérience, y a-t-il un lien entre la violence à la télévision et la pornographie et la délinquance?

**M. Waller:** Je me fie à des études comme celle du National Institute of Mental Health. Il en ressort essentiellement que si l'on est prédisposé à la violence, la multiplication des scènes de violence à la télévision accroîtra le nombre des actes de violence. Ce que ces statistiques ne mettent pas en évidence, et qui compte beaucoup plus dans un pays comme le nôtre où l'on investit autant dans les sociétés de radiodiffusion nationale, c'est l'effet positif que la télévision pourrait avoir. C'est de cela dont il faudrait parler vraiment. Je suis opposé à la pornographie, qui est dégradante pour les femmes et d'autres également. C'est un autre problème. Il est beaucoup plus important, si l'on veut vraiment améliorer la collectivité, de consacrer des fonds publics à l'éducation positive des enfants, à produire le genre d'informations qui rassemble tout cela. On diffuse des émissions de premier ordre sur TV Ontario ou PBS sur l'environnement, mais on ne fait rien de tel pour l'une de nos valeurs les plus fondamentales. La sécurité est absolument fondamentale pour notre société.

**Le sénateur Robertson:** Pourriez-vous nous parler un peu de votre expérience avec les enfants des familles pauvres actives et ceux des familles vivant de l'aide sociale? Relève-t-on des différences de comportement?

**M. Waller:** Je ne peux pas vous dire grand-chose d'utile sinon que lorsque la mère tire une certaine dignité d'un emploi, on peut s'attendre à ce qu'elle donne à ses enfants une éducation plus tolérante—c'est-à-dire plus cohérente. C'est l'élément clé dans le cas des 5 p. 100 de personnes qui commettent 50 p. 100 des infractions. Ce qu'il faut viser c'est que les enfants soient élevés avec amour et cohérence. Je ne sais pas si la différence réside dans le fait que la mère travaille ou ne travaille pas et vit de l'aide sociale. Il s'agit de savoir si elle possède quelque estime de soi et se trouve capable d'assurer son rôle de mère. Comment l'aider? J'en reviens aux garderies. À mes yeux, la grande question est de savoir s'il faudrait distribuer des coupons qui permettraient aux gens d'utiliser les services de garderie. Cela leur donnerait le genre de protection sociale dont je parle. Ou bien faudrait-il plutôt leur donner de l'argent?

Je pense que le coupon serait certainement une mesure provisoire qui permettrait aux gens d'occuper des emplois suffisamment rémunérateurs, sans avoir à travailler des heures incroyables et sans que le salaire ne serve à satisfaire leur toxicomanie.

**Le sénateur Robertson:** Je vous remercie, madame la présidente.

**Le président:** Vous nous avez été très utile et nous avons apprécié votre exposé. Nous resterons en contact avec vous au sujet de nos travaux.

**M. Waller:** Je vous remercie.

**Le président:** La prochaine séance sera le mardi 13 mars à 9 h 30.

La séance est levée.





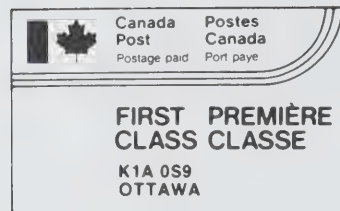












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Canadian Council on Children and Youth:*

Dr. Robin Walker, President;  
Ms. Marion Dewar, Executive Director;  
Ms. Michelle Clarke, Research Officer.

### *From the Ministry of Community and Social Services (Ontario):*

Dr. Carol Russell, Project Design Coordinator, Primary Prevention/Early Intervention Initiatives Children's Services Branch.

### *From the Canadian Council on Social Development:*

Mr. Terrence Hunsley, Executive Director;  
Ms. Melanie Hess, Researcher;  
Mr. Jean Bernard Robichaud, Senior Policy Associate.

### *From the Canadian Institute of Child Health:*

Mr. Dan Drown, President and Chief Executive Officer;  
Dr. Denise Avar, Vice-President, Research and Information Services.

### *From the University of Ottawa:*

Professor Irving Waller, Department of Criminology.

### *Du Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse:*

M. Robin Walker, président;  
M<sup>me</sup> Marion Dewar, directeur exécutif;  
M<sup>me</sup> Michelle Clarke, agent de recherche.

### *Du ministère des Services sociaux et communautaires (Ontario):*

M<sup>me</sup> Carol Russell, coordonnateur, Conception de projets, Prévention primaire/Mesures d'intervention précoce, Direction des services à l'enfance.

### *Du Conseil canadien de développement social:*

M. Terrence Hunsley, directeur exécutif;  
M<sup>me</sup> Melanie Hess, recherchiste;  
M. Jean Bernard Robichaud, principal associé en matière d'orientation.

### *De l'Institut canadien de la santé infantile:*

M. Dan Drown, président-directeur général;  
M<sup>me</sup> Denise Avar, vice-présidente, Services de recherche et d'information.

### *De l'Université d'Ottawa:*

M. Irving Waller, Département de criminologie.



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Social Affairs, Science and Technology

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Chair:*  
The Honourable LORNA MARSDEN

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MARSDEN

Tuesday, March 13, 1990  
Tuesday, March 20, 1990

Le mardi 13 mars 1990  
Le mardi 20 mars 1990

**Issue No. 18**

**Fascicule n° 18**

**Fifth Proceedings on:**

**Cinquième fascicule concernant:**

The relationship between childhood poverty  
and certain significant and costly social  
problems that manifest themselves in adult  
life and on measures that might better  
alleviate such problems

Le lien qui existe entre la pauvreté de  
l'enfance et certains problèmes sociaux aigus  
et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et  
les mesures susceptibles d'atténuer ces  
problèmes

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Senator Lorna Marsden, *Chair*

The Honourable Senator Brenda Robertson, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

Austin	*MacEachen (or Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (or Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Présidente:* L'honorable sénateur Lorna Marsden

*Vice-présidente:* L'honorable sénateur Brenda Robertson

Les honorables sénateurs:

Austin	*MacEachen (ou Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 21, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Turner:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine and report upon the relationship between childhood poverty and certain significant and costly social problems that manifest themselves in adult life and on measures that might better alleviate such problems; and

That the Committee present its report no later than December 31, 1989.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, December 20, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceeded to the consideration of the Tenth Report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology (extension of date of final report re study on child poverty), presented in the Senate on 19th December, 1989.

After debate,

The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Watt, that the Report be adopted.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ATTEST:**

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 décembre 1989.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du dixième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (date du rapport final sur l'étude sur la pauvreté de l'enfance reportée), présenté au Sénat le 19 décembre 1989.

Après débat,

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt, que le rapport soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 13, 1990

(32)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met, *in camera*, at 9:35 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators David, Gigantès, Marsden and Tremblay. (4)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee.

The Committee met to discuss its future business.

*It was agreed,*—That this Committee concur in the following supplementary budget application for the purpose of its consideration of legislation, and that the Chair submit the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Special Services	\$12,767.00
Transportation and Communications	00.00
All other expenditures	00.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$12,767.00</b>

*It was agreed,*—The the Chair present a motion to the Senate requesting that the Order of Reference dated June 28, 1989, respecting problems encountered in short-term care hospitals and institutions under the National Health Program in Canada, be amended by deleting the words "March 31, 1990" and substituting therefor the words "June 29, 1990".

*It was agreed,*—That the letter from Professor Raisa B. Deber, dated February 26, 1990 be printed as an appendix to this day's proceedings (*See Appendix "SAST-5"*).

*It was agreed,*—That this Committee concur in the following budget application for the fiscal year ending March 31st, 1991, for the purpose of its consideration of Child Poverty and Adult Social Problems, and that the Chair submit the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Special Services	\$20,900.00
Transportation and Communications	500.00
All other expenditures	00.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$21,400.00</b>

At 10:01 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MARCH 20, 1990

(33)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 9:02 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Austin, David, Gigantès, Haidasz, Kirby, Marsden, Robertson and Thériault. (8)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee. Ms. Sandra Harder, Research Offi-

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 13 MARS 1990

(32)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit à huis clos aujourd'hui à 9 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs David, Gigantès, Marsden et Tremblay. (4)

*Aussi présente:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche pour le Comité.

Le Comité discute de ses futurs travaux.

*Il est convenu,*—Que le Comité adopte le budget supplémentaire suivant aux fins de son étude des projets de loi, et que la présidence soumette ledit budget à l'approbation du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et spéciaux	12 767,00 \$
Transport et communications	00,00
Autres dépenses	00,00
<b>TOTAL</b>	<b>12 767,00 \$</b>

*Il est convenu,*—Que la présidence présente une motion au Sénat demandant la modification de l'ordre de renvoi du 28 juin 1989 relatif aux problèmes des hôpitaux et établissements de soins de courte durée, dans le cadre du Programme national de santé au Canada, de façon à substituer la date du «29 juin 1990» à celle du «31 mars 1990».

*Il est convenu,*—Que la lettre du professeur Raisa B. Deber en date du 26 février 1990 soit annexée au compte rendu d'aujourd'hui (*voir Annexe «ASST-5»*).

*Il est convenu,*—Que le Comité adopte le budget suivant pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991 aux fins de son étude de la pauvreté dans l'enfance et des problèmes sociaux à l'âge adulte, et que la présidence soumette ledit budget à l'approbation du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et spéciaux	20 900,00 \$
Transport et communications	500,00
Autres dépenses	00,00
<b>TOTAL</b>	<b>21 400,00 \$</b>

À 10 h 01, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE MARDI 20 MARS 1990

(33)

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 02, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Austin, David, Gigantès, Haidasz, Kirby, Marsden, Robertson et Thériault. (8)

*Aussi présentes:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche pour le Comité; M<sup>me</sup> Sandra Harder, chercheuse,

cer, Political and Social Affairs Division, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:*

*From McMaster University:*

Dr. Dan R. Offord, Department of Psychiatry.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 21, 1989 respecting Child Poverty and Adult Social Problems.

Dr. Dan Offord made a statement and answered questions.

At 10:30 a.m., the Committee proceeded to sit *in camera*.

The Committee discussed its future business.

*It was agreed*,—That Joan Vance, Research Officer of the Committee, be authorized to attend a Symposium, in Ottawa, on Residential Care for Children and Youth on March 22nd and 23rd 1990.

*It was agreed*,—That notwithstanding the motion agreed to on March 13, 1990, this Committee concur in the following budget application, for the fiscal year ending March 31st, 1991, for the purpose of its consideration of Child Poverty and Adult Social Problems, and that the Chair submit the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Special Services	\$22,650.00
Transportation and Communications	500.00
All other expenditures	00.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$23,150.00</b>

*It was agreed*,—That this Committee concur in the following budget application for the fiscal year ending March 31st, 1991, for the purpose of its consideration of Problems encountered in short-term care hospitals and institutions under the National Health Program in Canada, and that the Chair submit the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Special Services	\$ 3,910.00
Transportation and Communications	500.00
All other expenditures	00.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 4,410.00</b>

At 10:49 a.m., the Committee adjourned until 7:00 p.m. this evening.

## **EVENING SITTING**

(34)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 7:03 p.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators David, Haidasz, Marsden and Robertson. (4)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Rossiter. (1)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee. Ms. Joan Vance and Ms. Sandra Harder, Research Officers, Political and Social Affairs Division, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

Division des affaires politiques et sociales, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Témoin:*

*De l'Université McMaster:*

M. Dan Offord, Département de psychiatrie.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989 concernant la pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte.

M. Dan Offord fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 30, la séance se poursuit à huis clos.

Le Comité discute de ses futurs travaux.

*Il est convenu*,—Que Joan Vance, attachée de recherche du Comité, soit autorisée à participer au symposium sur les soins institutionnels pour les enfants et les jeunes, qui se tiendra à Ottawa les 22 et 23 mars 1990.

*Il est convenu*,—Que, nonobstant la motion adoptée le 13 mars 1990, le Comité adopte le budget suivant pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991 aux fins de son étude de la pauvreté dans l'enfance et des problèmes sociaux à l'âge adulte, et que la présidence soumette ledit budget à l'approbation du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Services professionnels et spéciaux	22 650,00 \$
Transport et communications	500,00
Autres dépenses	00,00
<b>TOTAL</b>	<b>23 150,00 \$</b>

*Il est convenu*,—Que le Comité adopte le budget suivant pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991 aux fins de son étude des problèmes des hôpitaux et établissements de soins de courte durée, dans le cadre du Programme national de santé au Canada, et que la présidence soumette ledit budget à l'approbation du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Services professionnels et spéciaux	3 910,00 \$
Transport et communications	500,00
Autres dépenses	00,00
<b>TOTAL</b>	<b>4 410,00 \$</b>

À 10 h 49, le Comité s'ajourne jusqu'à 19 heures.

## **SÉANCE DU SOIR**

(34)

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit à 19 h 03, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs David, Haidasz, Marsden et Robertson. (4)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Rossiter. (1)

*Aussi présentes:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche pour le Comité; M<sup>mes</sup> Joan Vance et Sandra Harder, recherchistes, Division des affaires politiques et sociales, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.



*Witnesses:*

*From the Social Planning and Research Council of British Columbia:*

Mr. Michael Goldberg, Director of Research.

*From the Canadian Federation of Teachers:*

Ms. Kitty O'Callaghan, President;

Ms. Heather Jane Robertson, Director, Professional Development Services;

Dr. Stirling McDowell, Secretary General.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 21, 1989 respecting Child Poverty and Adult Social Problems.

Mr. Michael Goldberg made a statement and answered questions.

At 8:02 p.m., the sitting was suspended.

At 8:03 p.m., the sitting resumed.

Ms. Kitty O'Callaghan made a statement and, with Ms. Heather Jane Robertson and Dr. Stirling McDowell, answered questions.

At 9:02 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Témoins:*

*Du «Social Planning and Research Council of British Columbia»:*

M. Michael Goldberg, directeur de recherche.

*De la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants:*

M<sup>me</sup> Kitty O'Callaghan, présidente;

M<sup>me</sup> Heather Jane Robertson, directrice, Services de perfectionnement;

M. Stirling McDowell, secrétaire général.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989 concernant la pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte.

M. Michael Goldberg fait une déclaration et répond aux questions.

À 20 h 02, la séance est suspendue.

À 20 h 03, la séance reprend.

M<sup>me</sup> Kitty O'Callaghan fait une déclaration et répond aux questions, avec l'aide de M<sup>me</sup> Heather Jane Robertson et de M. Stirling McDowell.

À 21 h 02, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Jean Michel Roy

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 20, 1990

[Text]

The Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 9.00 a.m. to continue its study on child poverty and adult social problems.

**Senator Lorna Marsden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We are pleased to have as our witness this morning Dr. Dan Offord, who is head of Child Psychiatry and Director of the Child Epidemiology Unit at McMaster University. He is also head of the Ontario Child Health Strategy, which is having a great impact in all sorts of quarters.

Dr. Offord, we have had reference to your study by previous witnesses, so we are happy to have you here this morning. I understand that you will make an opening presentation using the slide projector.

**Dr. Dan R. Offord, Department of Psychiatry, McMaster University:** Madam Chairman, senators and staff, I am delighted to have the chance to present the work of the Ontario Child Health Study to this group. If you have any questions along the way, please feel free to interrupt. I have given you each a package of materials, but let me tell you what is in them. I will cover the main points found herein in the oral presentation. This first document contains copies of all the slides I will show. The next two documents are a summary of the initial findings from the study. This book will be of particular interest to you; it is "Children at Risk", and I will present some data from it. Then I have two separate papers on the offspring of single parents in Ontario and the offspring of parents who are on social assistance or welfare. The last two documents are a summary of selected results and their implications for services, research and training.

First, let me tell you a little bit about the Ontario Child Health Study, because it will be the basis of the data that I present this morning. It was a large community cross-sectional survey including over 3,000 children between the ages of four and 16 years in Ontario that was carried out in 1983. There are two-and-a-half million children in Ontario between the ages of four and 16, but if you take a sample of 3,000 and determine the probability of each of those children being selected in the sample, then you can make quite precise estimates of what it would have been like if you had gathered data on all two-and-a-half million children. So this is a representative sample of all the children in the province between the ages of four and 16.

We gathered data in three major areas. First, we gathered data on disordered health states, including psychiatric disorders—I will describe them in a minute—chronic physical health problems—children who had physical problems that lasted at least six months or more—and on tobacco, alcohol and drug use. Secondly, we gathered a good deal of informa-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 20 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 heures pour poursuivre son étude de la pauvreté dans l'enfance et des problèmes sociaux à l'âge adulte.

**Le sénateur Lorna Marsden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Il nous fait plaisir de revoir comme témoin ce matin M. Dan Offord, qui est chef du Département de psychiatrie infantile et directeur du Service d'épidémiologie infantile à l'Université McMaster. M. Offord dirige également les travaux de l'étude ontarienne sur la santé infantile, dont les résultats ont une incidence énorme à bien des égards.

M. Offord, nous avons entendu parler de votre étude par des témoins précédents, c'est pourquoi il nous fait plaisir de vous accueillir ici ce matin. Je crois savoir que vous comptez nous faire votre exposé préliminaire à l'aide du projecteur de diapositives.

**M. Dan R. Offord, département de psychiatrie, Université McMaster:** Madame le président, je suis heureux de cette occasion qui m'est offerte de vous présenter, à vous ainsi qu'aux sénateurs et au personnel du Comité, les résultats des travaux de l'étude ontarienne sur la santé infantile. Si vous avez des questions en cours de présentation, n'hésitez pas à m'interrompre. Je vous ai remis à chacun une série de documents portant sur les principaux points dont je vais traiter dans cet exposé oral. Le premier document renferme des copies de toutes les diapositives que je vais projeter. Les deux documents suivants résument les conclusions initiales de l'étude. J'ai pensé que cet ouvrage intitulé «Children at Risk» vous intéresserait particulièrement et j'en ai tiré certaines données. Vous trouverez ensuite deux documents distincts sur les enfants de familles monoparentales en Ontario et sur ceux issus de parents assistés sociaux. Ces deux derniers documents sont une récapitulation de résultats précis et de leurs répercussions sur les services, la recherche et la formation.

D'abord, permettez-moi de vous donner quelques précisions concernant l'étude ontarienne sur la santé infantile, étant donné que l'essentiel des données dont je vais vous faire part ce matin en sont tirées. Il s'agit en fait d'une vaste enquête effectuée en Ontario en 1983 et portant sur au-delà de 3 000 enfants âgés de quatre à 16 ans. Supposons cependant que nous prenions un échantillon de 3 000 enfants et que nous calculions la probabilité pour chacun d'eux d'être retenu dans cet échantillon, nous allons obtenir alors une idée assez précise des résultats auxquels nous en serions arrivés si nous avions recueilli des données sur chacun de ces deux millions et demi d'enfants. Il s'agit donc d'un échantillon représentatif de tous les enfants de la province âgés de quatre à 16 ans.

Nous nous sommes intéressés à trois grands aspects. D'abord, nous avons recueilli des données sur les troubles de santé, y compris les troubles psychiatriques—que je vais décrire dans un instant—les problèmes physiologiques chroniques—c'est-à-dire les enfants qui éprouvent des problèmes physiologiques depuis au moins six mois—de même que le



## [Text]

tion on cores—that is, factors that explain, predict or can be associated with disordered health states. We gathered information in the domains of socio-demographic, and I shall present some data on low-income children; families—for instance family dysfunction; parental—for instance, parental mental illness; and development variables including late-age walking, talking, chronic mental illness, et cetera. The other side of the coin is the consequences of having a disordered health state—namely, the utilization of services and associated impairments.

I will go over this slide in a little detail to make sure that it is clear, because the other slides follow somewhat the same outline. Here are the variables we will be discussing. I have divided our sample into those children who come from low income families—that is, families with incomes under \$10,000 in 1982, which was the year before the survey was done; and then we have those not on low income in the rest of the sample. Here are the psychiatric disorders on which we gathered data. Child psychiatric disorders are divided into two broad categories, those in which the child causes other people difficulty, which is the externalizing disorder, primarily hyperactivity, and conduct disorder. This refers to children who are impulsive, restless and cannot sit still and who have a short attention span. Conduct disorder refers to children who are anti-social. They steal or are chronically aggressive. These two disorders, emotional disorder and somatization, are internalizing disorders and involve children who are depressed, anxious or excessively compulsive. These are children who see themselves as sickly and have a lot of somatic complaints—that is, bodily complaints but no organic cause to the conditions.

If you go across the top line you will see, with regard to hyperactivity, the percentage of people in low-income families—that is, the offspring of families earning less than \$10,000—compared to the percentage of hyperactivity in non-low-income families. The next column is headed “Relative Odds” and it is a measure of the strength of association between hyperactivity and low income. To put it into words, it means that if you come from a low income family the odds of having hyperactivity are 2.7 times that of not coming from a low-income family. The column headed “Significance” indicates the chances of, for example, hyperactivity occurring by chance. As you can see, the poor children or economically disadvantaged children in Ontario are far more likely to have all these psychiatric disorders compared to children not living in low income families. If you look at the four psychiatric disorders we measured, the odds of a poor child in Ontario having one or more of them are about three times that of children not living in low-income families.

**Senator Gigantès:** How did you measure the probability of being less in the “Significance” column?

## [Traduction]

tabagisme, l'alcoolisme et la toxicomanie. Ensuite, nous avons recueilli un nombre considérable de données sur les causes—c'est-à-dire, les facteurs explicatifs, prédictifs ou connexes aux troubles de santé. Nous avons aussi recueilli des renseignements socio-démographiques. Je vous ferai part, par exemple, de données sur les enfants pauvres; les familles—par exemple les tares familiales; les parents, par exemple, la maladie mentale chez les parents; et les variables de développement—par exemple, l'apprentissage psychomoteur et verbo-moteur tardif, les maladies mentales chroniques, etc. L'autre aspect de la question concerne les conséquences de la maladie, notamment, l'utilisation des services et les déficiences connexes.

Je vais m'attarder sur cete diapositive un peu plus en détail pour m'assurer qu'elle est bien comprise, étant donné que les autres diapositives suivent à peu près le même modèle. Vous avez ici les variables dont nous avons fait mention. J'ai divisé notre échantillon en mettant d'un côté les enfants issus de familles à faible revenu—c'est-à-dire, de familles dont le revenu se situait en-deça de 10 000 \$ en 1982, soit l'année précédant celle où l'enquête a été faite; et de l'autre, le reste des enfants faisant partie de l'échantillon. Vous avez ici les troubles psychiatriques sur lesquels nous avons recueilli des données. Les troubles psychiatriques infantiles sont divisés en deux grandes catégories, selon qu'ils sont extériorisés ou non. Les premiers se résument essentiellement à l'hyperactivité et aux problèmes de comportement. Cette catégorie englobe les enfants impulsifs et agités qui ne peuvent rester en place et ont une faible capacité de concentration. Les problèmes de comportement sont plutôt le fait des enfants anti-sociaux qui volent ou manifestent une agressivité chronique. Les troubles émotifs et la somatisation sont, par contre, des troubles intériorisés qui se manifestent chez les enfants dépressifs, anxieux ou excessivement compulsifs. Les enfants qui en souffrent se voient eux-mêmes comme malades et ont un tas de malaises somatiques—c'est-à-dire, des malaises physiques qui n'ont pas de cause organique.

La ligne supérieure donne le pourcentage d'enfants hyperactifs chez les familles à faible revenu—c'est-à-dire, chez les enfants issus de familles gagnant moins de 10 000 \$—comparativement au pourcentage d'enfants hyperactifs chez le reste des familles. La colonne suivante intitulée «Relative Odds» indique la corrélation possible entre l'hyperactivité et le revenu. Les chiffres indiqués montrent, par exemple, qu'un enfant issu d'une famille à faible revenu a 2,7 fois plus de chances qu'un autre d'être hyperactif. La colonne intitulée «Significance» donne une idée de la probabilité que, par exemple, l'hyperactivité se manifeste sans raison particulière. Comme vous pouvez le constater, les enfants pauvres ou économiquement défavorisés en Ontario sont beaucoup plus exposés à tous ces troubles psychiatriques que les enfants issus de familles mieux nanties. Si nous prenons, par exemple, les quatre troubles psychiatriques sur lesquels nous avons recueilli des données, nous constatons qu'ils sont environ trois fois plus fréquents, en Ontario, chez les enfants pauvres que chez les autres enfants.

**Le sénateur Gigantès:** Comment mesurez-vous la probabilité dans la colonne intitulée «Significance»?

[Text]

**Dr. Offord:** That is a statistical calculation. It is simply another way of looking at the strength of relationships between the two variables.

**Senator Gigantès:** What calculation did you use to do that?

**Dr. Offord:** It is a chi2 test.

**The Chairman:** If you do not bifurcate income but graduate it, do you establish a direct relationship?

**Dr. Offord:** Yes. We have not done as much of that, but there certainly appears to be a direct relationship up to the incomes of \$30,000 or \$35,000. At \$15,000 you get somewhat the same results. The reason we cut it at \$10,000 is that everybody agrees that children growing up in these circumstances are indeed poor. So this is an extreme, and it accounts for about 5 per cent or 6 per cent of our sample.

**Senator Thériault:** Did you say you established an income level of \$10,000?

**Dr. Offord:** Yes.

**Senator Thériault:** Did you consider figures above or below \$10,000?

**Dr. Offord:** No, we did not. We did it in this bivariate way. As Senator Marsden said, there is a relationship in a linear fashion up to a certain level of income. Here we just cut it at \$10,000 as an example. However, your point is a good one and we could do more work on that.

The next slide has the same setup. We want to point out that children who have psychiatric disorders can be identified by different informants. In some cases the parent report is the information that pushes the child into the disorder character. In other instances—for instance, in the case of young children—it is the teacher who reports. The teacher sees the child as having a difficulty. That is where the threshold is exceeded.

We looked at children aged 6 to 11 where we had parent reports and teacher reports. As a general point, if you look at "Conduct Disorder," which relates to kids who chronically break rules or who are chronically aggressive, you will see that the prevalence of parent reports is 4 per cent for the economically disadvantaged and 1.8 per cent for the non-economically disadvantaged, and that the relative odds are 2.7, which is significant. However, if you look at the teacher reports, you will see that the difference is far more marked. One of the main factors that pushes the rate of psychiatric disorder up in poor children is the fact that teachers report very much more symptomatology in these kids compared to other kids. That difference is far more when you compare poor parents with parents who are not poor.

You will see that if a child is poor—and by that I mean the family has an income of \$10,000—the odds of having a chronic disorder identified by the teacher are about seven

[Traduction]

**M. Offord:** Par un calcul statistique. C'est simplement une autre façon d'évaluer la corrélation entre les deux variables.

**Le sénateur Gigantès:** Quel calcul utilisez-vous pour arriver à ce résultat?

**M. Offord:** Un test de Chi carré.

**Le président:** Cette corrélation est-elle directement proportionnelle au revenu?

**M. Offord:** Oui. Nous ne nous sommes pas beaucoup attardés là-dessus, mais il ne fait pas de doute que le lien est directement proportionnel jusqu'à concurrence de 30 000 ou 35 000 \$ de revenu. À 15 000 \$, vous obtenez à peu près les mêmes résultats. Si nous avons choisi 10 000 \$ comme seuil, c'est que tout le monde s'entend généralement pour dire que les enfants qui grandissent dans ces conditions sont effectivement pauvres. C'est donc un extrême qui représente environ 5 ou 6 p. 100 de notre échantillon.

**Le sénateur Thériault:** Vous dites que vous avez fixé le seuil à 10 000 \$?

**M. Offord:** C'est exact.

**Le sénateur Thériault:** Avez-vous examiné les chiffres au-dessus ou en-deçà de ce seuil?

**M. Offord:** Non, mais nous l'avons fait de façon détournée. Comme l'a indiqué le sénateur Marsden, il existe une corrélation linéaire jusqu'à un certain seuil de revenu. Ici, nous nous avons décidé arbitrairement de prendre 10 000 \$ comme point de référence. Toutefois, votre remarque est pertinente et nous pourrions l'approfondir.

La diapositive suivante suit la même présentation. Nous voulons souligner ici que les enfants souffrant de troubles psychiatriques peuvent être repérés par différents indices. Dans certains cas, ce sont les parents qui remarquent des problèmes chez leur enfant. Dans d'autres circonstances—par exemple, dans le cas d'un jeune enfant—ce sont plutôt les professeurs. C'est là où le seuil est atteint.

Nous avons pris ici les enfants de 6 à 11 ans considérés comme des cas problèmes à la fois par les parents et par les professeurs. Si vous regardez les données relatives aux problèmes de comportement, qui portent sur les enfants enfreignant systématiquement les règles ou manifestant une agressivité chronique, vous allez constater que la proportion des cas relevés par les parents est de 4 p. 100 chez les familles économiquement défavorisées et de 1.8 p. 100 chez les autres, et que la probabilité relative est de 2.7, ce qui est considérable. Toutefois, si vous jetez un coup d'œil sur les cas relevés par les professeurs, vous allez constater que la différence est beaucoup plus marquée. L'un des principaux facteurs à l'origine du pourcentage élevé de troubles psychiatriques chez les enfants pauvres réside dans le fait que les professeurs relèvent beaucoup plus de symptômes chez ces enfants que chez les autres. Cette différence s'accroît lorsque vous comparez les parents pauvres à ceux qui ne le sont pas.

Ainsi, lorsqu'un enfant est issu d'une famille pauvre—c'est-à-dire dont le revenu est de 10 000 \$—les chances qu'un professeur relève chez lui des problèmes chroniques sont environ



[Text]

times what they would be if that child did not grow up in a poor family.

**Senator Gigantès:** Is that based on the conduct of the child alone or is it based also on the conduct of the teacher?

**Dr. Offord:** No one knows, and our data cannot answer that. Is it that these kids kick up more and the teacher is reporting their behaviour accurately, or are there other factors involved or that the behaviour of these kids is being distorted by the teacher?

This finding is consistent across disorders. Whatever else you may say about poor, economically disadvantaged kids, teachers report that they have a lot of symptomatology. The differential between poor and not poor is far greater from the teacher reports than it is from the parent reports.

**Senator David:** Are you surprised that in the case of emotional disorders the result appears to be about the same? Hyperactivity and conduct disorders are not far from emotional disorders. Do you have an explanation for this?

**Dr. Offord:** That is a good point. If I understand your question correctly, it is clear that teachers are quite sensitive to the behavioural disorders of children. They cause them difficulties in the classroom. When you are dealing with emotional disorders, they involve the internal state of the child, and in this instance the differential between the parent and the teacher report is still there but it is not nearly as marked as it is for the external behaviour disorders of children.

**Senator David:** Although I am not a psychiatrist, I would think that the first two categories are the result of an emotional disorder.

**Dr. Offord:** That is a separate issue. I would not see one as underlying the other. I see them as four separate symptom pictures with not one dependent on the other.

**Senator Robertson:** I would bring your attention to the last category, "Emotional Disorder." Do you have figures of those that have been identified by family practitioners?

**Dr. Offord:** No, we have not. The data from the United States on that indicates that family doctors and pediatricians see the majority of kids but they tend to under identify emotional and behavioural problems in children.

**Senator Robertson:** If they could identify their backgrounds, they could probably give us an accurate figure; is that correct?

**Dr. Offord:** Yes, they might be able to. Clearly they will be a major factor in any delivery system for these kids because they see the children in this situation in Ontario.

**Senator Thériault:** Is your study of Ontario based on proportional inquiries in terms of rural and urban areas?

[Traduction]

sept fois plus grandes que si cet enfant était issu d'un milieu mieux nanti.

**Le sénateur Gigantès:** Se fonde-t-on sur le comportement de l'enfant seulement, ou tient-on compte aussi de l'attitude du professeur?

**M. Offord:** Personne ne sait et nos données ne nous permettent pas de répondre à cette question. Ces enfants sont-ils effectivement plus agités, comme l'affirment les professeurs, ou bien si d'autres facteurs interviennent et portent les professeurs à dramatiser?

Cette constatation se confirme d'un type de problème à l'autre. Tous les symptômes propres aux enfants pauvres et économiquement défavorisés, les professeurs les relèvent. La différence entre les pauvres et les autres est beaucoup plus marquée selon le jugement des professeurs que selon celui des parents.

**Le sénateur David:** N'êtes-vous pas étonné que, dans le cas des troubles émotifs, les résultats semblent être à peu près les mêmes? L'hyperactivité et les problèmes de comportement s'apparentent pourtant aux troubles émotifs. Comment expliquez-vous cela?

**M. Offord:** C'est là un bon point. Si je comprends bien votre question, il est clair que les professeurs sont assez sensibles aux problèmes de comportement des enfants, puisque ceux-ci se manifestent en classe. Les troubles émotifs, par contre, mettent en jeu l'état intérieur de l'enfant et, dans ce cas, la différence entre les problèmes relevés par les parents et ceux relevés par les professeurs existe toujours mais elle n'est pas aussi marquée que pour les problèmes extérieurs de comportement.

**Le sénateur David:** Même si je ne suis pas psychiatre, je serais porté à croire que les deux premières catégories résultent d'un trouble émotif.

**M. Offord:** Ce sont des questions distinctes. Je ne crois pas qu'elles se superposent l'une l'autre. Je les perçois plutôt comme quatre exemples de symptômes distincts indépendants les uns des autres.

**Le sénateur Robertson:** J'aimerais attirer votre attention sur la dernière catégorie, en l'occurrence celle des troubles émotifs. Avez-vous des chiffres quant au nombre de cas relevés par des médecins de famille?

**M. Offord:** Non. Par contre, aux États-Unis, les données montrent que les médecins de famille et les pédiatres sous-évaluent, dans la majorité des cas, les troubles émotifs et les problèmes de comportement chez les enfants.

**Le sénateur Robertson:** S'ils connaissaient leurs antécédents, ils seraient probablement mieux en mesure de juger. N'est-ce pas?

**M. Offord:** Oui, sans doute. En fait, ils demeurent un mailon important de n'importe quel système mis en œuvre pour venir en aide aux enfants, parce qu'ils ont un contrat direct avec les enfants dans cette situation en Ontario.

**Le sénateur Thériault:** Votre étude porte-t-elle sur un nombre proportionnel d'enfants des campagnes et d'enfants des villes?

[Text]

**Dr. Offord:** Yes. It is a completely random sample taken from across the province.

**Senator Thériault:** Did you find any difference?

**Dr. Offord:** Yes, we did. Children growing up in communities with a population of over 25,000—we call that “urban” versus the rest—have more psychiatric disorders than rural children. There is one main reason for that. Teachers in urban settings report more symptomatology than teachers in rural settings.

**Senator Thériault:** What about parent reports?

**Dr. Offord:** There is very little difference. Is that, as Senator David suggested, because these kids do kick up more in urban schools, or is it because teachers report differently? No one knows the answer to that.

I would point out that when I mention “poor, economically disadvantaged” children, that refers to children whose families earn under \$10,000. You can see from these charts that when a poor child has one disorder, he is at risk in terms of having other disorders. A child who is diagnosed as having a conduct disorder, in almost two-thirds of the cases, will also have hyperactivity; in about one-quarter of the cases he will have an emotional disorder; and he will have a somatization disorder in another one-quarter of the cases. The idea that these disorders are separate and discreet categories is simply not borne out by the data. These disorders overlap in poor children and if they tend to have one of them they will be more likely to have more than one. It is unlikely that a poor child will have only one discreet disorder.

Is it only in terms of psychiatric disorders that these children are disadvantaged? That is not the case. I have looked at other morbidities or bad outcomes, one of them being poor school performance. I am speaking of children who fail a grade or who are full-time or part-time in a special class. It is a firm definition. In those instances you find that if a child in Ontario is poor, the odds of his having a poor school performance are almost three times that of a child in a not-poor family. Another area of deficit in these poor children, in addition to the psychiatric and mental health area, is the school performance area.

Let us turn now to chronic health problems. This refers to children who have a chronic illness which lasts over six months and which affects the child's life. Here you can see that the odds of a child having a chronic health problem are two times more in a poor family than in another family.

I also looked at another aspect, which deals with the regular smoker. Here you find that among poor children 25 per cent smoke as compared to 12 per cent. The relative odds are 2.6.

Wherever you look, the things that you do not want your child to have pile up in economically disadvantaged children.

[Traduction]

**M. Offord:** Oui. Elle porte sur un échantillon pris entièrement au hasard dans l'ensemble de la province.

**Le sénateur Thériault:** Avez-vous noté des différences?

**M. Offord:** Oui. Les enfants qui vivent dans des collectivités de plus de 25 000 habitants—que nous appelons les «urbains»—ont plus de troubles psychiatriques que les enfants des campagnes. La raison à cela est bien simple: les professeurs dans les milieux urbains relèvent plus de symptômes que ceux des régions rurales.

**Le sénateur Thériault:** Qu'en est-il des parents?

**M. Offord:** Il y a très peu de différence. Est-ce parce que, comme le laisse entendre le sénateur David, les enfants sont effectivement plus agités dans les écoles urbaines ou parce que les professeurs ont une perception différente? Personne ne peut répondre à cette question.

Je tiens à rappeler que lorsque je parle des enfants «pauvres et économiquement défavorisés», je fais référence aux enfants issus de familles gagnant moins de 10 000 \$. Comme vous pouvez le constater à partir de ces tableaux, lorsqu'un enfant pauvre souffre d'un trouble quelconque, il a de bonnes chances d'avoir aussi d'autres problèmes. Un enfant qui est diagnostiqué comme ayant un problème de comportement souffre aussi, dans près des deux tiers des cas, d'hyperactivité qui s'accompagne dans environ 25 p. 100 des cas, de troubles émotifs et d'un problème de somatisation, dans 25 autres p. 100 des cas. L'idée voulant que ces problèmes forment des catégories distinctes et bien définies n'est tout simplement pas confirmée dans les faits. Au contraire, ces troubles se recoupent chez les enfants pauvres, de sorte que s'ils ont un problème, ils seront plus susceptibles d'en avoir d'autres. Il est rare qu'un enfant pauvre n'ait qu'un seul problème bien défini.

Ces enfants ne sont pas uniquement défavorisés sur le plan psychiatrique. Je me suis penché sur d'autres indices de morbidité ou retombées malsaines, par exemple, les mauvais résultats scolaires. Je veux parler ici d'enfants qui échouent une année ou fréquentent à temps plein ou à temps partiel une classe spéciale, comme le veut la définition traditionnelle. On constate à cet égard que, lorsqu'un enfant est pauvre en Ontario, il a presque trois fois plus de chances d'éprouver des difficultés scolaires qu'un enfant qui n'est pas issu d'une famille pauvre. Donc, les enfants pauvres sont non seulement défavorisés sur le plan de la santé psychiatrique et mentale mais aussi sur le plan scolaire.

Venons-en maintenant aux problèmes physiologiques chroniques. Cette catégorie englobe les enfants qui souffrent d'une maladie chronique depuis plus de six mois et dont la vie est perturbée à cause de leur état de santé. On constate ici que les enfants issus d'une famille pauvre ont deux fois plus de chances que les autres de souffrir d'une maladie chronique.

J'ai aussi examiné un autre aspect, en l'occurrence l'usage du tabac. J'ai constaté qu'environ 25 p. 100 des enfants pauvres faisaient usage de tabac comparativement à 12 p. 100. La probabilité relative est de 2.6.

Que vous considériez n'importe quel aspect, les enfants économiquement défavorisés ont tous les problèmes que vous ne voudriez pas que votre enfant ait.



[Text]

Kids have a whole bunch of strengths or opportunities which can help children from disadvantaged backgrounds. One of them is participation in coached activities. This includes athletic activities such as hockey and basketball. It also includes non-athletic activities such as dance or art lessons. In this instance you find that poor children are half as likely to participate in these activities compared to middle-class children. The relative odds here is 0.5, indicating that poor children are disadvantaged in that way.

**Senator Thériault:** Have you gone beyond that? I think we all know that the cost of keeping children in recreation programs is terribly high; but have you looked at the reason why, apart from coming from poor families? How much of that is because they cannot afford to participate?

**Dr. Offord:** We have done a separate study on that. It is a major area of interest. I will be very brief about it. There are two or three factors. One is certainly cost. Hockey is not for all Canadian children. It is very class linked.

The second is that poor children get behind in skill development. They do not start with other children. If they enter hockey at the age of eight or nine, they are far behind their middle-class peers, and they tend to drop out because they do not play as well.

Thirdly, we have good evidence from Ottawa that in some cases coaches and other people involved simply do not want these kids on their teams because they have to subsidize them. It is a pain. They have greater probability of behaviour disorders. So they are systematically excluded.

To sum up, if you had to take an area in Canada where poor children lose out, there would be none more severe than the area of recreation and skill development. They are simply excluded. I will come back to that when I come to things to do, because among the things that poor children need are the best outside-the-home programs that the country can provide, and they tend to get the worst.

I have told you that the disorders overlap. I just want to point out that these morbidities also tend to overlap in children. I have some small numbers here that limit the statistical significance; but you can find here, for instance, that a poor child who has one or more psychiatric disorders is one and a half times more likely to have poor school performance, almost twice as likely to have chronic health problems, and four times as likely to be a regular smoker. I should define that. That means that the child smokes daily for at least a month in the last six months. This is based on the child's report. This is for kids 12 to 16.

[Traduction]

Il existe cependant tout un tas de programmes ou de services susceptibles d'aider les enfants d'origine modeste. Il leur est possible, par exemple, de participer à des activités supervisées. Il peut s'agir de sports, comme le hockey et le basketball, ou d'activités créatrices, comme la danse ou les arts plastiques. On constate cependant que les enfants pauvres ont deux fois moins de chances de participer à ces activités que ceux de la classe moyenne. La probabilité relative que ces enfants soient défavorisés est ici de 0,5.

**Le sénateur Thériault:** Avez-vous cherché l'explication à cela? Nous savons tous, je pense, ce qu'il en coûte pour inscrire des enfants à des activités récréatives. Avez-vous cherché à savoir pourquoi, mis à part leur origine modeste, les enfants pauvres n'ont pas accès à ces programmes? Combien d'entre eux en sont exclus parce qu'ils n'ont pas les moyens financiers?

**M. Offord:** Nous avons fait une étude distincte là-dessus. C'est une question qui soulève beaucoup d'intérêt. Je serai cependant bref à ce sujet. Il existe deux ou trois autres facteurs, dont l'un réside effectivement dans le coût. Le hockey n'est pas accessible à tous les enfants canadiens. La classe sociale joue pour beaucoup à cet égard.

Le deuxième facteur réside dans le fait que les enfants pauvres affichent un retard de développement par rapport aux autres. Ils ne partent pas sur le même pied que les autres. S'ils commencent à pratiquer le hockey à l'âge de 8 ou 9 ans, ils sont beaucoup moins doués que leurs compagnons de la classe moyenne et ils ont tendance à abandonner parce qu'ils ne se trouvent pas aussi bons.

Troisièmement, nous avons la preuve à Ottawa que, dans certains cas, les entraîneurs et les autres personnes responsables de ces activités ne veulent tout simplement pas avoir ces enfants dans leur équipe parce qu'ils doivent les financer. À cet inconvénient, s'ajoute le fait qu'ils sont plus susceptibles d'avoir des problèmes de comportement. Par conséquent, ils sont systématiquement exclus.

En résumé, s'il y a un domaine au Canada où les enfants pauvres sont désavantagés, c'est bien celui des activités récréatives et de l'apprentissage d'un sport ou d'un art. Les enfants pauvres en sont tout simplement exclus. Je vais y revenir au moment de parler des mesures à prendre, parce que s'il y a un groupe au Canada qui pourrait tirer parti des programmes mis en œuvre à l'extérieur des foyers, ce sont bien les enfants pauvres, mais ce sont au contraire eux qui en profitent le moins.

J'ai indiqué tantôt que les problèmes se recoupaient, mais ils ne sont pas les seuls à se recouper, il en est de même des indices de morbidité. J'ai ici quelques chiffres modestes sans grande portée statistique, mais qui permettent quand même de constater qu'un enfant pauvre souffrant d'un ou plusieurs troubles psychiatriques est une fois et demi plus susceptible d'avoir de mauvais résultats scolaires, près de deux fois plus susceptible d'avoir des problèmes physiologiques chroniques et quatre fois plus susceptible d'être un fumeur régulier—j'entends par là un enfant qui, au cours des six derniers mois, a fait quotidiennement usage de tabac pendant au moins un mois. Ces chiffres se fondent sur les aveux mêmes des enfants de 12 à 16 ans.

[Text]

This data does not illustrate the point as well as some others that we have, but I should point out that not only do the disorders overlap, but all the morbidities, all the other deficits these kids have, tend to pile up and overlap in the same children.

**The Chairman:** May I ask if you looked at the relationship between chronic health problems and low birth weight?

**Dr. Offord:** I do not think we have done that. We have looked at the relationship between psychiatric disorder and low birth weight, and what we find is that it is strong but only in poor families. If a child in Ontario has low birth weight and is born into a middle-class family, there is no relationship between that and the outcome of the child. It is where you have a child born with low birth weight and into a poor family that you find a strong relationship between that situation and the outcome of the child. I will give an illustration that is kind of an interaction among the factors.

It is not just the kids who have difficulties. For any measure you want to use, these parents are disadvantaged along several lines. As you might expect, they are much more likely to be on social assistance, to be single parents, to live in subsidized housing and to have experienced unemployment in the last year. Low education of the mother means less than grade 8, and a third of the poor mothers have an education standard of that compared to about 13 per cent for not low income. The definition of overcrowding is that there are more people than there are rooms in these houses. Again, you see that that piles up for economically disadvantaged children. I use that as an example to point out that the background against which these kids grow up is one of family adversity measured along several dimensions.

I thought it would be worthwhile just to present information on three markers or risk indicators. These are things that can be easily picked up in the population, such as single parent; those on welfare or social assistance; and those living in subsidized housing.

I have told you that the disorders overlap and that the other morbidities overlap. If we look at the way these markers overlap, we will see that in Ontario 41 per cent of single parents raising children between the ages of 6 and 16 are on social assistance. You can see that one of the things that describes single parents as a group is that they tend to be very poor. Of the welfare population, over two-thirds are single parents and in subsidized housing. Fifty per cent are on welfare; 50 per cent are not. About 50 per cent are single parents. Just using that as a marker, what does that say about the children of single parents in general in the province? The paper gives the detailed data. I am just summarizing it here. They have increased rates of psychiatric disorder, poor school performance and substance use. This definition here refers to either regular smoking or regular drinking, which is drinking every weekend for a month and being drunk on at least one occasion

[Traduction]

Ces données ne sont peut-être pas aussi éloquentes que d'autres, mais je trouve important de souligner que non seulement les problèmes se recoupent les uns les autres, mais que tous les indices de morbidité et tous les autres manques dont souffrent ces enfants ont tendance à se retrouver en bloc chez le même enfant.

**Le président:** Puis-je me permettre de vous demander si vous avez établi un lien entre les problèmes physiologiques chroniques et le faible poids à la naissance?

**M. Offord:** Je ne pense pas. Nous nous sommes penchés sur le lien existant entre les troubles psychiatriques et le faible poids à la naissance, et nous avons constaté que ce lien était effectivement marqué mais uniquement dans les familles pauvres. Il n'existe pas de lien semblable chez les enfants ontariens issus de familles moyennes. Par contre, le poids d'un enfant à la naissance influera sur la santé mentale future de l'enfant si celui-ci est issu d'une famille pauvre. Je donnerai un exemple de ce genre d'interaction lorsque j'aborderai les facteurs.

Les enfants ne sont pas les seuls à éprouver des difficultés. Leurs parents sont eux aussi défavorisés à bien des points de vue. Comme vous vous en doutez, ils sont beaucoup plus susceptibles de vivre de l'aide sociale, d'assumer seul la responsabilité d'une famille, d'habiter dans des logements subventionnés par l'État et d'avoir été en chômage au cours de la dernière année. Le faible degré d'instruction chez la mère correspond au plus à une huitième année, et le tiers des mères défavorisées ont un niveau d'instruction qui représente environ 13 p. 100 de celui des autres mères. Selon la définition courante, un logement est surpeuplé lorsque le nombre d'occupants dépasse le nombre de pièces. Encore une fois, on constate que ces problèmes s'accumulent dans le cas des enfants économiquement défavorisés. J'ai utilisé cet exemple pour montrer que le milieu familial dans lequel ces enfants sont élevés témoigne d'une misère visible à bien des points de vue.

J'ai pensé qu'il serait intéressant de présenter les données en fonction de trois repères ou indices de risque. Ce sont des caractéristiques facilement identifiables dans la population, par exemple: les familles monoparentales, celles vivant de l'aide sociale et celles habitant des logements subventionnés par l'État.

J'ai indiqué tantôt que les problèmes se recoupaient tout comme les autres indices de morbidité. Lorsqu'on regarde de quelle façon ces repères se recoupent, on constate qu'en Ontario, 41 p. 100 des familles monoparentales qui élèvent des enfants entre 6 et 16 ans vivent de l'aide sociale. On constate aussi que l'une des caractéristiques principales des familles monoparentales réside dans leur très grande pauvreté. Sur l'ensemble des prestataires d'aide sociale, au-delà des deux tiers sont des familles monoparentales habitant dans des logements subventionnés par l'État; la moitié d'entre elles vivent du bien-être social ou sont des familles monoparentales. À partir de ces données seulement, quelles conclusions peut-on tirer au sujet des enfants issus de familles monoparentales dans la province? Le document renferme des données détaillées, que je ne fais que résumer ici. Ils sont plus nombreux à avoir des troubles psychiatriques, à obtenir de mauvais résultats scolaires.



[Text]

in the past month. Substance use is any use of drugs. It includes any use of illicit drugs. So that involves smoking, alcohol or drug use. There are no increased rates of chronic health problems or suicidal behaviour in the offspring of single parents.

**Senator Gigantès:** Is that regardless of income or is it not for poor children only?

**Dr. Offord:** No. This is just for single parents as a group.

**Senator Thériault:** Poor and non-poor?

**Dr. Offord:** These are just the offspring of single parents as a group. If you looked at poor single parents, then these increased rates would be included. So what I am saying is that if you go into a population and simply take single parents as a group, this is what their children look like. I am going to talk about what it is like when you break it down by income in a minute.

You may ask: What are the big problems that single parents have? The major problem they have, if you had to pick one, is that the young boys of single parents have a much greater rate of psychiatric disorder compared to the young boys of two-parent families. As a group, single parents have difficulty controlling their young kids, and have particular problems with conduct disorder and hyperactivity.

**The Chairman:** Is this true whether the single parent is male or female?

**Dr. Offord:** We do not have enough data on male single parents in our sample to say much about them. About 97 or 98 per cent are mother-led families.

**Senator Thériault:** I come back to the income range. There is no doubt that if you look at single parents as a group, a large percentage of them are poor.

**Dr. Offord:** That is correct.

**Senator Thériault:** But you are going to come to that?

**Dr. Offord:** I am going to come to that. It is a major point I want to make. That is a very good point.

**Senator Gigantès:** Do you have a similar set of data for girls?

**Dr. Offord:** Yes. For girls, it does not stand out. This only holds for boys.

**Senator Gigantès:** The lesson is that you should not have boys if you are poor.

**Dr. Offord:** That is right, if you are poor and a single parent. I just want to make a point about this concept of a risk indicator. It does not say why; it is just an indicator indicating populations at risk.

[Traduction]

res et à faire usage de substances toxiques. Nous voulons parler ici des enfants qui font régulièrement usage de tabac ou d'alcool, c'est-à-dire qui boivent toutes les fins de semaine depuis un mois ou qui ont été ivres au moins une fois au cours du dernier mois. L'usage de substances toxiques englobe l'usage de drogues, y compris les drogues illicites. Cette expression englobe donc l'usage du tabac, de l'alcool ou de la drogue. La proportion de problèmes physiologiques chroniques ou de comportements suicidaires n'augmente pas chez les enfants de familles monoparentales.

**Le sénateur Gigantès:** Est-ce sans égard au revenu ou si cette constatation s'applique aux enfants pauvres seulement?

**M. Offord:** Non, la constatation s'applique uniquement au groupe constitué par les familles monoparentales.

**Le sénateur Thériault:** Quelles soient pauvres ou non?

**M. Offord:** Cette constatation est valable uniquement pour les enfants des familles monoparentales. Si vous prenez les familles monoparentales pauvres seulement, alors la proportion s'accroît. En résumé, si vous isolez les familles monoparentales du reste de la population, c'est le résultat que vous obtenez. Je vais parler dans quelques instants de ce qui se produit lorsque vous subdivisez ce groupe en fonction du revenu.

Peut-être vous demandez-vous quels sont les principaux problèmes des familles monoparentales? Leur principal problème, s'il ne faut en choisir qu'un seul, réside dans la fréquence beaucoup plus élevée de troubles psychiatriques chez les jeunes garçons de familles monoparentales comparativement à leurs compagnons issus de familles biparentales. Comme groupe, les familles monoparentales manquent d'autorité sur leurs jeunes enfants et ceux-ci affichent souvent des problèmes de comportement et d'hyperactivité.

**Le président:** Cette constatation est-elle vraie que le parent soit un homme ou une femme?

**M. Offord:** Nous n'avons pas assez de données sur les parents masculins dans notre échantillon pour nous prononcer là-dessus. Dans environ 97 ou 98 p. 100 des cas, les chefs de familles monoparentales sont des femmes.

**Le sénateur Thériault:** Je reviens à la question du revenu. Il ne fait pas de doute qu'une grande proportion des familles monoparentales sont pauvres.

**M. Offord:** C'est exact.

**Le sénateur Thériault:** Mais vous allez y venir?

**M. Offord:** C'est exact. C'est là un point important que je tiens à souligner.

**Le sénateur Gigantès:** Avez-vous une série de données semblables pour les filles?

**M. Offord:** Oui. Dans le cas des filles, la constatation ne tient plus. Elle s'applique seulement aux garçons.

**Le sénateur Gigantès:** Il faut donc en conclure qu'il vaut mieux ne pas avoir de garçons lorsqu'on est pauvre.

**M. Offord:** En effet, si vous êtes pauvre et monoparental. Je veux simplement apporter une précision sur cette notion d'indice de risque. L'indice de risque ne donne pas d'explica-

[Text]

The next indicator is children on welfare, the offspring of parents on social assistance. Here there is three times the risk of psychiatric disorder, poor school performance, chronic health problems and substance use. It is a high risk group of kids in Ontario. You may ask: What is a very high risk group of kids? I would say it is children on welfare. They do not have increased rates of suicidal behaviour, but for the other four outcomes that I have listed up here, they have much increased rates.

Now, when you do one of these large studies, you are very interested in surprises. You are afraid that you will find what everybody else has found, and then people will ask how much the study cost and why you did it. So you are looking for surprises. Here is a large surprise that we do not understand. If you look at the data for young girls between the ages of 6 and 11 on welfare, the outcome variable is poor school performance, which is failing a grade or being in full-time or part-time special class placement. The rate of poor school performance for young girls on welfare is 28 per cent compared to 6 per cent for those not on welfare. This 28 per cent is much higher than the rate for both non-welfare and welfare boys.

This is a very interesting finding. We all know that school problems are much more common for boys than for girls, except that in this population it is reversed. They are much more common for young welfare girls.

**Senator Gigantès:** That is school performance and not behaviour.

**Dr. Offord:** Yes, not behaviour.

**Senator Thériault:** Would that have anything to do with clothing?

**Dr. Offord:** Let me get to that in a minute.

So far we have said: "Well, these are simply markers." Then one might ask: "Why do these welfare kids have such increased rates of school performance?" That is the limitation of the study; we do not know. In order to find that out, we will have to conduct a more detailed study. We have asked many people about this because we are trying to figure out how to follow this up. Here are the things we want to test out in a more focused study.

The first thing the mothers tell us is that many times these kids stay home from school to look after their younger siblings. Secondly, the girls growing up in welfare families see their future more closely tied to the mothers than the boys do. The boys tend to be out and around the community more. We have some data on that from Ottawa.

[Traduction]

tion quant aux raisons, il ne fait que donner une idée des groupes les plus exposés.

L'indice suivant concerne les enfants vivant du bien-être social, c'est-à-dire issus de parents assistés sociaux. Ici, le risque de troubles psychiatriques, de mauvais résultats scolaires, de problèmes physiologiques chroniques et d'usage de substances est trois fois plus grand. Il s'agit d'un groupe d'enfants à risque élevé en Ontario. Vous vous demandez peut-être ce qu'est un groupe d'enfants à risque élevé? Il s'agit d'un groupe qui, comme les enfants vivant du bien-être social, présentent certaines caractéristiques. Par exemple, la proportion de comportements suicidaires n'est pas plus marquée chez les enfants assistés sociaux, mais ceux-ci sont effectivement plus vulnérables, si l'on considère les quatre autres aspects mentionnés précédemment.

Lorsque vous faites une étude de cette envergure, vous êtes particulièrement intéressé par les résultats imprévus. Vous craignez de faire les mêmes constatations que tout le monde, et qu'on vous demande ensuite des comptes sur le coût de l'étude et sur son utilité. Donc, vous êtes en quête d'inédit. Au cours de cette enquête, nous avons eu une grande surprise à laquelle il nous est impossible de trouver une explication. Si vous regardez les données pour les jeunes filles de 6 à 11 ans vivant du bien-être social, vous allez constater que 28 p. 100 d'entre elles, comparativement à 6 p. 100 pour les autres, éprouvent des difficultés scolaires, c'est-à-dire ont échoué une année ou fréquentent à temps plein ou à temps partiel une classe spéciale. Ce pourcentage est beaucoup plus élevé qu'il ne l'est dans le cas des garçons.

C'est là une constatation très intéressante. Nous savons tous que les problèmes scolaires sont beaucoup plus fréquents chez les garçons que chez les filles sauf que, dans ce groupe, c'est l'inverse, puisqu'ils sont au contraire beaucoup plus courants chez les jeunes filles vivant du bien-être social.

**Le sénateur Gigantès:** On parle bien de résultats scolaires et non de comportement.

**M. Offord:** C'est exact.

**Le sénateur Thériault:** Ce phénomène n'est-il pas relié à l'habillement?

**M. Offord:** Je vais y venir dans une minute.

Jusqu'ici, nous avons considéré ces éléments comme de simples repères. N'importe qui serait cependant en droit de se demander pourquoi ces jeunes vivant du bien-être social réussissent moins bien à l'école. Malheureusement, notre étude ne nous permet pas de répondre à cette question. Il faudrait, pour cela, effectuer une étude plus approfondie. Nous avons interrogé beaucoup de personnes à ce sujet pour essayer de comprendre. Voilà des questions que nous voulons essayer d'éclaircir dans le cadre d'une étude plus circonscrite.

La première chose que nous disent les mères, c'est que, dans bien des cas, ces jeunes filles restent à la maison pour s'occuper de leurs jeunes frères et sœurs. Ensuite, les filles qui grandissent dans des familles assistées sociales voient leur avenir plus étroitement lié à celui des mères que les garçons. Ceux-ci ont tendance à s'intégrer davantage à la collectivité. Nous avons certaines données là-dessus en ce qui concerne Ottawa.



## [Text]

The teachers in Toronto tell us that they know these girls have been in trouble for years, but all their energies—that is, the teachers' energies—have been used up trying to control the boys in these classrooms and they have little energy left over for the girls.

A very sensitive teacher and principal in a Toronto school pointed out that they felt there may be active discrimination against poor girls, that a poor boy is a boy—that is just the way they are—but that poor girls have a tough time with their peers and perhaps even with their teachers.

One can see that what this study has done is indicate where there is a problem. The next step is to determine the mechanisms by which this risk indicator of welfare leads to increased rates of poor school performance. That is the next generation of study.

These are some of the mechanisms that we have thought of and that we want to test out in a more focused study.

I have one other comment on welfare. This slide shows one or more of the five outcomes that I mentioned—psychiatric disorders, poor school performance, chronic mental illness, substance abuse and suicidal behaviour. If you look at the line for adolescent girls aged 12 to 16 on welfare, you will see that nine out of ten of those girls have one or more of these problems, which is much higher than the rate for non-welfare, and much higher than the rate for boys, both welfare and non-welfare.

One has to ask what that is associated with, and one has to say that it is associated with a lot of morbidity or sickness in the next generation of girls. There seems to be a much greater level of morbidity among girls, at least up until the age of 16, compared to boys.

I have one slide about subsidized housing to show you how interesting this can get. In Ontario there are 100,000 children living in public housing. If you are a boy aged six to 11 living in subsidized housing compared to non-subsidized housing—and the outcome, again, is poor school performance, to focus on one thing—the chances of failing school or full-time special class placement is less if you live in subsidized housing than if you do not. In fact, they are really the same because these two values are not significantly different, but there is no disadvantage when you are a young child in subsidized housing.

But look what happens when that young child moves into high school. The rate of failure among these boys is fantastic compared to the rate of failure of those not living in subsidized housing. We think what happens—and we want to test this out again—is that the poor child is protected from failure in the elementary school. He is pushed ahead. In high school the teachers don't care where they come from. They treat all the students the same. There is no disadvantage in elementary

## [Traduction]

Des professeurs de Toronto nous disent qu'ils sont conscients des difficultés éprouvées par ces jeunes filles depuis des années, mais que toutes leurs énergies—c'est-à-dire, celles qu'ils consacrent à leur tâche d'enseignant—suffisent à peine à contrôler les garçons en classe et qu'il ne leur en reste guère pour s'occuper des filles.

Aux dires d'un professeur très préoccupé par le problème et d'un principal d'une école de Toronto, il s'exerce à l'égard des filles pauvres une discrimination manifeste. Ainsi, un garçon pauvre est un garçon—un point c'est tout—mais les filles pauvres sont rejetées par leurs semblables et parfois même aussi par leurs professeurs.

Cette étude a donc permis d'identifier un problème. La prochaine étape consistera à définir les mécanismes qui font que cet indice a une incidence sur les résultats scolaires des filles. Ce sera l'étape suivante.

Voici certains des mécanismes que nous avons identifiés et que nous aimerions examiner de plus près.

J'ai un autre commentaire à formuler au sujet du bien-être social. Cette diapositive regroupe un ou plusieurs des cinq aspects dont j'ai fait mention—c'est-à-dire, les troubles psychiatriques, les mauvais résultats scolaires, la maladie mentale chronique, l'abus de substances et le comportement suicidaire. Si vous regardez les chiffres pour les adolescentes de 12 à 16 ans vivant du bien-être social, vous allez constater que neuf filles sur dix sont aux prises avec un ou plusieurs de ces problèmes; ce qui est beaucoup plus que chez leurs semblables non assistées sociales et que chez les garçons assistés sociaux et non assistés sociaux.

À ceux qui se demandent quelles répercussions aura ce phénomène, il convient de répondre qu'il augmentera le taux de morbidité ou de maladie dans la prochaine génération de filles. Le niveau de morbidité chez les filles semble être beaucoup plus élevé que chez les garçons, du moins jusqu'à l'âge de 16 ans.

Voici une diapositive qui ne manque pas d'intérêt sur les logements subventionnés par l'État. En Ontario, il y a 100 000 enfants qui vivent dans des logements sociaux. Si vous prenez deux garçons de six à 11 ans, l'un habitant un logement subventionné et l'autre non—et que vous comparez encore une fois leurs résultats scolaires—vous allez constater que le garçon habitant dans un logement subventionné a moins de chances d'échouer une année scolaire ou de fréquenter une classe spéciale à temps plein que l'autre. En fait, il n'y a pas vraiment de différences mais le fait est que l'enfant habitant un logement subventionné n'est pas désavantagé par rapport à l'autre.

Regardez cependant ce qui se produit lorsqu'un jeune enfant passe à l'école secondaire. Le taux d'échec chez ces garçons est effarant comparativement au taux d'échec chez les garçons n'habitant pas un logement subventionné. Nous croyons que ce qui se produit—et nous voulons le vérifier—c'est qu'à l'école élémentaire, l'enfant pauvre est à l'abri de l'échec. Il n'a pas d'autre choix que d'avancer. Au secondaire, les professeurs ne se préoccupent pas de l'origine des enfants. Ils les traitent tous sur le même pied d'égalité, de sorte que les enfants qui ne sont

[Text]

school; but when they get to high school they fail in large numbers.

**Senator Thériault:** They probably are not all treated the same.

**Dr. Offord:** They may not be.

Now to get to the point that you have raised. You say, "Well, we want to understand the mechanisms. How do these markers work?" One cannot do a lot of that cross-sectioning, but let me give you some idea of what we have begun to look at. We say that it is the children of single parents who have increased rates of psychiatric disorders, but we know that a large proportion of them are poor. One has to take into account the fact that single parents are poor.

Respecting single-parent, two-parent, families under \$10,000 and families over \$10,000, if you look at the rate of psychiatric disorders among poor single parents and poor two-parent families in their children, they are identical. Again, if you look at the rate of psychiatric disorders in the more affluent single-parent and two-parent families, they are similar. So this result suggests that when you take into account the fact that single parents are poor, they do as well with their kids as anybody else. A major engine in putting the offspring of single parents at risk is the fact that many single parents are poor. This would suggest that one of the interventions that should be tried for single parents is to give them adequate levels of income. How much of the action that is, we do not know. Would it really take away all of the disadvantages of these children if we gave single-parents adequate incomes? We do not know, because we do not know that poor single parents and their kids are the same as not so poor single parents and their kids. That is one tentative mechanism.

Let me contrast that with kids on welfare. Again, on social assistance—less than \$10,000, more than \$10,000—these are poor families, some of whom are on social assistance, some of whom are not. You find that even when you take into account that children on welfare are poor, those on welfare are still at a disadvantage compared to other poor children. That suggests that income is part of it; but there are other factors involved, and we do not know what they are. It may be something about the process of being on welfare—the kinds of kids and parents who go on welfare—but the data would suggest that giving them money alone will not reduce all of the deficits in these kids. They have other problems that will have to be dealt with separately.

I should point out that in the paper on welfare and single parents, the data is discussed in far more detail. I just picked out some results.

I have to show you one more slide before I sum up. This slide has to do with the use of services. These are specialized mental health social services. They include children's mental

[Traduction]

pas désavantagés à l'école élémentaire, le sont lorsqu'ils arrivent au secondaire et sont nombreux à échouer.

**Le sénateur Thériault:** Ils ne sont probablement pas tous traités de la même façon.

**M. Offord:** Peut-être pas.

Venons en maintenant à ces mécanismes et à leur fonctionnement. On ne peut guère faire de recoupement là-dessus, mais permettez-moi de vous donner une idée de nos hypothèses. Nous savons que les enfants de familles monoparentales sont plus vulnérables aux troubles psychiatriques, mais nous savons aussi qu'une grande proportion d'entre eux sont pauvres. Il faut donc prendre en considération le fait que les familles monoparentales sont pauvres.

Dans le cas des familles monoparentales et biparentales dont le revenu est inférieur ou supérieur à 10 000 \$, on constate que la fréquence des troubles psychiatriques chez les enfants des familles monoparentales et biparentales pauvres est identique. De même, la fréquence des troubles psychiatriques dans les familles monoparentales et biparentales mieux nanties est à peu près la même. Donc, si vous tenez compte du fait que les familles monoparentales sont pauvres, tout laisse croire que ces familles réussissent aussi bien avec leurs enfants que n'importe qui d'autre. Si bon nombre d'enfants de familles monoparentales sont considérés comme à risque, c'est en grande partie parce que bon nombre de familles monoparentales sont pauvres. Ainsi, l'une des meilleures façons d'intervenir auprès des familles monoparentales consisterait à leur assurer un niveau de revenu suffisant. Dans quelle mesure cela réglerait-il le problème? Nous l'ignorons. Ces enfants seraient-ils moins désavantagés, si nous donnions à leur parent unique un revenu suffisant? Nous l'ignorons, parce que nous ne savons pas si la situation des familles monoparentales pauvres et de leurs enfants se confond avec celle des familles monoparentales moins pauvres et leurs enfants. C'est une tentative d'explication.

Faisons maintenant le parallèle avec les enfants vivant du bien-être social. Encore une fois, dans ce groupe—qui compte des familles gagnant moins de 10 000 \$ et d'autres gagnant plus—il y a des familles pauvres dont certaines vivent de l'aide sociale et d'autres non. On constate qu'en plus d'être pauvres. Les enfants vivant du bien-être social sont encore plus désavantagés comparativement aux autres enfants pauvres. Cela voudrait dire que le revenu a une incidence, mais que d'autres facteurs que nous ne sommes pas parvenus à cerner, entrent aussi en jeu. Ces facteurs résident peut-être dans le fait d'être assité social—en l'occurrence, le genre d'enfants et de parents qui vivent du bien-être social—mais les données donnent à penser que l'argent ne suffirait pas à remédier à tous les manques dont souffrent ces enfants. Ils ont d'autres problèmes qui doivent être abordés séparément.

Je me permets de signaler que dans le document sur le bien-être social et les familles monoparentales, ces données sont abordées avec beaucoup plus de détails. Je n'ai cité ici que quelques résultats.

Voici une dernière diapositive avant de récapituler. Cette diapositive porte sur l'utilisation des services, en l'occurrence les services sociaux spécialisés en santé mentale. Ces services



*[Text]*

health centres, out-patient clinics for kids, children's aid, family court and family services. Visits include being seen by a family doctor, a pediatrician, or some other physician, on an out-patient basis; and this is special education. Here I want to point out that if a poor kid has one or more psychiatric disorders, he had about a one-in-three chance of being seen by one of these specialized services in the last six months. Approximately 56 per cent of these children are seen by family physicians or pediatricians, and over a quarter of them are in special education.

Let me sum up. Respecting economic disadvantages of poor children, they have multiple and overlapping morbidities. This applies to psychiatric disorders and any other kinds of things that we do not want for our kids.

Teacher-identified psychiatric disorder is tremendously high. The major mental health problem in Canada is that poor kids cannot pass in school and are seen by their teachers as being very disruptive in classrooms. They grow up in families with a lot of adversity. I point out that the deficits that these kids have are not ministry specific. I make that point in Ontario. If you are going to do something for poor kids, you can see that it will involve cooperation of cross-ministries. They have problems in many areas of their life that are not the responsibility of one ministry.

The economic disadvantage of being poor is a risk indicator. That shows that these kids are at risk for all of these things. We do not know as much as we would like about the causal mechanisms, as to what puts them at risk, how much is directly due to the lack of money, and how much has to do with other factors involved.

Mental health and social services see a lot of these kids, particularly the Children's Aid Society. Over half of the Children's Aid Society caseload in Ontario relates to very poor children. But they see only a minority of these kids who have disorders, two-thirds of whom do not have these specialized services.

I will now move on to the implications for poor children. Any services for them are going to have to be comprehensive and cross-ministry. You cannot justify dealing with one deficit, and we know these deficits pile up with the same kids. If you look at children's mental health problems you cannot rely on specialized services alone. The problem is too big. Family physicians and pediatricians must be centrally involved as well as the schools, because they see virtually all of the children.

**Senator David:** What do you mean by "centrally involved"?

**Dr. Offord:** If you are going to do something for poor children's mental health problems, you cannot rely exclusively on the specialized delivery system. Family doctors and pediatricians in Ontario at least see these children all the time; so if

*[Traduction]*

englobent les centres de santé mentale pour enfants, les cliniques externes pour enfants, l'aide aux enfants, le tribunal de la famille et les services familiaux. Les visites englobent les consultations avec un médecin de famille, un pédiatre ou quelque autre spécialiste; il y a aussi l'éducation spécialisée. Je signale ici qu'un enfant pauvre sur trois souffrant d'un ou plusieurs troubles psychiatriques a eu recours à ces services spécialisés dans les six derniers mois. Environ 56 p. 100 de ces enfants sont vus par des médecins de famille ou des pédiatres, tandis que plus du quart d'entre eux sont en éducation spécialisée.

Permettez-moi maintenant de récapituler. En ce qui concerne les désavantages économiques, les indices de morbidité chez les enfants pauvres sont multiples et se recoupent. On parle ici de troubles psychiatriques et d'autres types de problèmes dont nous ne voudrions pas que nos enfants soient affligés.

Le pourcentage de troubles psychiatriques signalés par des professeurs est extrêmement élevé. Le principal problème de santé mentale au Canada réside dans le fait que les enfants pauvres ne peuvent réussir à l'école et sont perçus par leurs professeurs comme des élèves dissipés. Ils grandissent dans des familles où le climat est très malsain. Je signale que les manques dont souffrent ces enfants ne sont pas la responsabilité d'un seul ministère. C'est en tout cas le cas en Ontario. Si nous voulons faire quelque chose pour aider les enfants pauvres, il faudra une collaboration entre les ministères. Ces enfants ont besoin d'être aidés à bien des égards, et cela ne peut incomber à un seul ministère.

Le désavantage économique que comporte le fait d'être pauvre est un indice de risque. Ces enfants sont donc à risque sur tous les plans. Nous manquons cependant de données sur les mécanismes de cause à effet, sur ce qui fait que ces enfants sont à risque, sur le pourcentage de risque directement attribuable au manque d'argent et sur les autres facteurs susceptibles d'avoir une incidence.

Bon nombre de ces enfants sont vus par les services sociaux et par les services de santé mentale, en particulier la Société d'aide à l'enfance. Plus de la moitié des cas pris en charge par cet organisme en Ontario mettent en cause des enfants très pauvres. Ces services spécialisés ne voient cependant qu'une minorité de ces enfants, puisque les deux tiers d'entre d'eux n'y ont pas accès.

Passons maintenant aux conséquences pour les enfants pauvres. Tout service à leur intention doit viser une intervention globale et faire l'objet d'une collaboration interministérielle. Vous ne pouvez en effet aborder un seul problème sans tenir compte de tous les autres. Les services spécialisés ne suffisent pas à régler les problèmes de santé mentale chez les enfants. Le phénomène a une trop grande ampleur. L'intervention doit s'orchestrer autour des médecins de famille et des pédiatres de même qu'autour des écoles, étant donné que c'est la filière par où passent presque tous les enfants.

**Le sénateur David:** Qu'entendez-vous par «s'orchestrer autour»?

**M. Offord:** Pour aider à résoudre les problèmes de santé mentale des enfants pauvres, il ne suffit pas de s'en remettre exclusivement au réseau de services spécialisés. Les médecins de famille et les pédiatres, en Ontario du moins, voient la

*[Text]*

you are going to improve their mental health, one vehicle is going to be through the family doctor and the pediatrician, "central" meaning an important involvement.

Regarding working up individual cases of poor children, you need data from more than one source to formulate these cases in terms of risk and protective factors. There should be equal weight given to the so-called protective factors. Coached activities is one area, but others can include being likable in terms of temperament, having good looks, being able to talk about your feelings and having one good relationship inside or outside the family. There are a whole host of factors that appear to protect kids from environments in which you think things should go wrong with them but they do not. So you want to spend the equal time looking at the risk and protective factors.

I could speak for a long time on how to work up individual cases, but there is a gnawing feeling that the difficulties that poor children have will not be solved by seeing identified cases one at a time. It is expensive, it does not work well in many cases, the problems are huge, and the kids who need them the most cannot get to the services. For instance, I work in a middle-class area in the Mountain-Hamilton region. Most of the poor kids in Hamilton live in the north end and it takes three buses to get there. Consequently they do not get there. The ones who do get there appear to be the healthiest of the poor kids. So you have huge problems here, and it has pushed people to think of public health approaches for poor children. For example, if we knew enough, all kids entering kindergarten or grade 1 in Canada would have certain rights in place. There should be certain checks so that their deficits may be picked up. Secondly, children who are the offspring of parents on welfare should have certain programs in place. Regarding community, all of the children who live in subsidized or public housing would have certain programs in place.

These children need the best outside-the-home programs the country can provide, the best daycare, the best recreation, the best schools, the best summer camps, et cetera. What poor children tend to get is little or none of these things. Research is needed on causal mechanisms to determine what puts kids in such bad shape. You also need much more data on the effectiveness of our attempts to raise the life quality of poor children.

If you ask kids and parents in Ontario, they will tell you that growing up in Canada is a race. Everyone understands it is a race. There are two things about this race that are important. First, one has to ensure that the race is fair. That means that things like prenatal care, daycare, et cetera, should be the same for all kids so that everyone has an equal opportunity. Even when that is provided, there are going to be children who lose out, such as kids with brain damage, kids who have a low IQ, or kids who grew up in abject poverty. Also there has to be

*[Traduction]*

majorité de ces enfants; par conséquent, si nous voulons améliorer leur santé mentale, il est logique que le médecin de famille et le pédiatre interviennent et, même, soient les premiers à intervenir.

En ce qui concerne les cas individuels d'enfants pauvres, il faut des données provenant de plus d'une source pour établir les facteurs de risque et les facteurs de protection applicables à chaque cas. Il convient d'accorder une importance équivalente aux facteurs dits de protection. Les activités supervisées en font partie, mais il y en a d'autres, par exemple le fait d'avoir un caractère facile, d'avoir une belle apparence, d'être capable de parler de ses émotions et d'avoir une bonne relation à l'intérieur ou à l'extérieur de la famille. Il existe tout un tas de facteurs qui semblent protéger les enfants d'un milieu qui, à première vue, pourrait leur être préjudiciable. Il faut donc passer autant de temps à examiner les facteurs de risque qu'à établir les facteurs de protection.

Je pourrais parler longuement de la façon d'aborder chaque cas individuel, mais je suis de plus en plus convaincu que les difficultés des enfants pauvres ne peuvent être résolues de façon individuelle. Cette méthode est chère et donne souvent peu de résultats. En outre, les problèmes sont énormes, et les enfants qui ont le plus besoin de services n'y ont pas accès. Par exemple, je travaille dans un milieu de classe moyenne de la région de Mountain-Hamilton. La plupart des enfants pauvres d'Hamilton vivent à l'extrémité nord de la ville et il faut trois autobus pour s'y rendre. Par conséquent, l'éloignement fait que personne ne vient en consultation et que ceux qui le font sont souvent ceux qui ont le moins de problèmes. Cette situation nous a forcé à trouver des solutions pour faciliter l'accès des enfants pauvres aux services de santé publique. Par exemple, si nous étions suffisamment au fait de la situation, tous les enfants qui entrent à la maternelle ou en première année au Canada se verraient reconnaître certains droits. Certaines vérifications devraient être effectuées pour relever les manques particulier à chaque enfant. Ensuite, les enfants d'assistés sociaux devraient pouvoir profiter de certains programmes. En ce qui concerne la collectivité, tous les enfants qui vivent dans des logements subventionnés ou sociaux devraient eux aussi avoir accès à certains programmes.

Ces enfants ont besoin des meilleurs programmes d'activités à l'extérieur du foyer que le pays peut offrir, des meilleurs services de garderie, des meilleures activités récréatives, des meilleures écoles, des meilleurs camps d'été, etc. Pourtant, les enfants pauvres ont en général peu ou pas accès à ces services. Des recherches doivent être effectuées pour identifier les mécanismes qui font que ces enfants sont si désavantagés. Il nous faudrait aussi plus de données sur l'efficacité de nos interventions pour augmenter la qualité de vie des enfants pauvres.

Si vous demandez aux enfants et aux parents ontariens, ils vont vous dire que grandir au Canada, c'est comme participer à une course. Tout le monde en est conscient. Il y a cependant deux aspects importants dans cette course. D'abord, elle doit être juste. Cela suppose que les services comme les soins prénataux, les garderies, etc., doivent être les mêmes pour tous les enfants de façon que tous aient une chance égale. Même lorsque tous ces services existent, il y a toujours des enfants qui partent perdants, comme ceux atteints de lésions cérébrales,



*[Text]*

another area of investigation which focuses on the penalties for losing in growing up in Canada. So the two things are to ensure that the race is fair and to reduce the penalties for losing.

A major goal for people in my area of child psychiatry, in terms of making the race fair and cutting down the penalties for losing, is to discover rational, effective, reasonably-priced intervention programs. They will have to combine economic and non-economic factors which raise the life quality of groups of economically disadvantaged children in order to improve their life chances.

I will stop there and I will be happy to answer any questions.

**The Chairman:** Thank you very much indeed. This has been an excellent opportunity for us to inform ourselves about the topic that we are concerned about.

**Senator Gigantès:** I too want to thank you. This was a marvelous presentation, and I learned a great deal. You speak of reducing the penalties for losing. I agree that we should. However, there is the whole idea in economic terms of competitiveness, productivity, the carrot and the stick, being lean, mean and tough with respect to incentives and penalties. What do you do with that?

**Dr. Offord:** I am not sure. It is a huge issue. People do not like living in countries where no race exists, as we have seen recently in other parts of the world. The challenge for Canada is to make the race exciting and even, while at the same time being able to provide programs to pick up children who, through no fault of their own, have lost the race. The challenge for all of us is to think of ways of doing that.

My own feeling is that Canada is a rather harsh country if you lose out. There must be ways of sweetening the situation for children with brain damage, those who live in abject poverty or who, by the age of 10 or 11, have lost in a sense and know they have lost and making sure that their inferior life quality does not extend into adult life as much as it does now. I do not know the answer. These kids need community programs to ensure that their quality of life is not lowered as much as it is now by losing out.

**Senator Gigantès:** Do you include in your thinking the Swedish idea that puts the floor, beyond which a family, a single parent or a child is allowed to fall, much higher than we have?

**Dr. Offord:** Yes. A whole host of interventions would be that kind of thing, but there are dangers and limitations. As I understand the situation from my Swedish colleagues, one third of the work force in Sweden does not work. You have to balance that out. Clearly the floor has to be raised. I would expect that would do a lot of things for poor children. It will not do everything for them however. For instance, the rate of conduct disorder and anti-social behaviour among Swedish children appears to be equivalent to that in Canada. So, in

*[Traduction]*

qui ont un faible quotient intellectuel ou qui grandissent dans un contexte de pauvreté extrême. Ensuite, il y a tout l'aspect relatif au sentiment de rejet que ressentent les perdants. Il faut donc, d'une part, s'assurer que la course est juste et, d'autre part, atténuer ce sentiment de rejet.

À cet égard, l'un des objectifs principaux des personnes qui, comme moi, œuvrent dans le domaine de la psychiatrie infantile, consiste à mettre au point des programmes d'intervention rationnels, efficaces et raisonnablement peu coûteux. Il faut, à cette fin, doser les facteurs économiques et non économiques pour accroître la qualité de vie des groupes d'enfants économiquement défavorisés de façon à améliorer leurs chances dans la vie.

Je vais m'arrêter ici et attendre vos questions.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup. Votre exposé nous a donné une excellente occasion de nous renseigner sur le sujet qui nous intéresse.

**Le sénateur Gigantès:** Je tiens aussi à vous remercier. Votre exposé était remarquable et m'a beaucoup appris. Vous parlez d'atténuer le sentiment de rejet des perdants. Je suis d'accord avec vous. Toutefois, il y a aussi tout l'aspect de la compétitivité, de la productivité, du bâton et de la carotte, qu'il ne faut pas négliger dans notre système économique. Qu'en faites-vous?

**M. Offord:** Je n'en sais rien. C'est là une grave question. Les pays où il n'y a pas de compétitivité manquent d'attrait, comme nous l'avons vu récemment dans d'autres régions du monde. L'enjeu au Canada consiste à rendre la course enlevante et égale, tout en se gardant la possibilité de mettre en œuvre des programmes pour secourir les enfants qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ne sont pas dans la course. Le défi pour tous et chacun d'entre nous consiste à trouver des façons d'y parvenir.

Je crois personnellement que le Canada est un pays où il y a peu de place pour les perdants. Il devrait y avoir des façons d'adoucir la vie des enfants atteints de lésions cérébrales, vivant dans des conditions d'extrême pauvreté ou qui, dès l'âge de 10 ou 11 ans, se savent déjà perdants, de façon à briser le cycle de la pauvreté. Je ne connais pas la solution. Ces enfants ont besoin de programmes communautaires pour rehausser leur qualité de vie et atténuer leur sentiment d'échec.

**Le sénateur Gigantès:** Selon vous, faudrait-il s'inspirer de l'exemple suédois et hausser le seuil critique à un niveau beaucoup plus élevé qu'il ne l'est à l'heure actuelle?

**M. Offord:** Oui. Bon nombre d'interventions seraient effectivement de cette nature, mais il y a des risques et des limites. Selon mes collègues suédois, le tiers de la population active dans ce pays est sans travail. Il faut compenser pour cela, notamment en haussant le seuil. Cependant, si cette façon de procéder comporte beaucoup d'avantages, elle ne règle pas tout. Par exemple, les problèmes de comportement et les comportements anti-sociaux semblent être aussi fréquents chez les enfants suédois que chez les enfants canadiens. Il faut donc prévoir des programmes sociaux pour ces enfants lorsque vous

[Text]

addition, you have to have special programs for these kids when you raise the economic floor. They need both.

**Senator Gigantès:** You speak of raising the economic floor of the families of these children in order to give these children a chance to feel that the race is not lost by age 11; that they can catch up, that they can enter into the race again and have a better chance of winning.

**Dr. Offord:** Absolutely.

**Senator Gigantès:** When you say that one-third of the workers do not work in Sweden, what do you mean by that?

**Dr. Offord:** I do not know the details of that statement, senator, it was told to me by somebody else and I do not know whether it is true or not.

**Senator Gigantès:** The participation rate is higher in Sweden than in any other country in the world, with both men and women working, and their unemployment rate is 1.6 per cent. That statement, then, would have to be qualified. I am not sure what it means.

**Dr. Offord:** I am not entirely sure what it means, either.

**Senator Thériault:** Senator Gigantès has asked most of the questions that I had in mind, but I would like to ask you this: Have you looked at children from ages 6 to 11 and 11 to 16? Also, have you examined the age group of zero to six and have you looked at children prenatally?

**Dr. Offord:** Senator, no, our samples start at four. We have data on four and five year olds which I did not present today. We did not collect any data on children zero to four years of age.

**Senator Thériault:** Have you looked at the document entitled "Child at Risk"?

**Dr. Offord:** Yes, actually I was involved in the preparation of that. I testified.

**Senator Thériault:** To reiterate, your data begins with children four years of age?

**Dr. Offord:** Yes. We start looking at children four years of age for a lot of reasons, one of which is that it is difficult to measure disorders in children under that age.

**Senator Thériault:** To go to the source of the problem and recommend programs, however, would you not have to start looking at an earlier age?

**Dr. Offord:** That is an interesting point, senator. I think your question is: Is earlier better? My feeling is that we do not know. I think there is room for programs all along the line for these kids.

**Senator Thériault:** I am asking: Shouldn't you look at it?

**Dr. Offord:** Absolutely. Along that line there is evidence, for instance, that good day care can make a difference over the short and long terms for these children.

[Traduction]

haussez le seuil économique. Ces deux mesures sont nécessaires.

**Le sénateur Gigantès:** Vous parlez de hausser le seuil économique des familles de ces enfants afin que ceux-ci n'aient pas l'impression qu'ils sont perdants en partant et qu'ils aient la chance de se rattraper, d'entrer dans la course et d'avoir de meilleures chances de gagner.

**M. Offord:** Absolument.

**Le sénateur Gigantès:** Lorsque vous dites que le tiers des travailleurs suédois sont sans travail, qu'entendez-vous par là?

**M. Offord:** Je ne connais pas les détails de cette affirmation, puisque le renseignement m'a été communiqué par quelqu'un d'autre et que j'ignore s'il est véridique ou non.

**Le sénateur Gigantès:** Le taux de participation en Suède dépasse celui de n'importe quel autre pays au monde. La population active y est composée à la fois d'hommes et de femmes et le taux de chômage est de 1,6 p. 100. Cette affirmation aurait donc besoin d'être précisée. Je ne suis pas sûr de sa portée exacte.

**M. Offord:** Je n'en suis pas sûr non plus.

**Le sénateur Thériault:** Le sénateur Gigantès a posé la plupart des questions que j'avais en tête, mais j'aimerais vous demander ceci: Avez-vous des données sur les enfants de 6 à 11 ans et de 11 à 16 ans? De même, vous êtes-vous penché sur le groupe d'âge de 0 à 6 ans et sur la situation prénatale?

**M. Offord:** Non, sénateur, nos échantillons commencent à quatre ans. Nous avons des données sur les enfants de 4 et 5 ans, que je n'ai pas présentées aujourd'hui. Nous n'avons recueilli aucune donnée sur les enfants de zéro à quatre ans.

**Le sénateur Thériault:** Avez-vous pris connaissance du document intitulé «Child at Risk»?

**M. Offord:** Oui, en fait, j'ai participé à la préparation de ce document. Je peux en témoigner.

**Le sénateur Thériault:** Pour récapituler, donc, vos données portent uniquement sur les enfants de quatre ans et plus?

**M. Offord:** C'est exact. Nous avons commencé avec les enfants de quatre ans pour plusieurs raisons et, notamment, parce qu'il est difficile d'évaluer les troubles chez les enfants de moins de quatre ans.

**Le sénateur Thériault:** Pour aller à la source du problème et recommander des programmes, ne faudrait-il pas commencer avec des enfants plus jeunes?

**M. Offord:** C'est une observation intéressante, Sénateur. Je pense que votre question est la suivante: La collecte de données à un stade plus précoce n'est-elle pas préférable? Bien franchement, je l'ignore. À mon avis, il y a de la place pour des programmes à tous les stades de développement de ces enfants.

**Le sénateur Thériault:** Je veux savoir si nous ne devrions pas examiner cet aspect?

**M. Offord:** Absolument. Tous les faits tendent à démontrer, par exemple, qu'une bonne garderie peut faire la différence à court et à long terme pour ces enfants.



[Text]

**Senator Robertson:** Thank you for coming this morning, Dr. Offord, and for your testimony. I suppose that one should not become depressed with all of these results. These problems are very complex, but many of us feel that we cannot afford to wait another 10 or 15 years for research to light the path that we should follow. Obviously, governments collectively wait too long and I worry about where we should begin. Certainly the level of incomes may prove to be one point. I think the vehicles are there, with modifications, to increase the amount of money to raise children beyond the poverty level.

Having said that, I should like your comments on the point at which you see that the children receiving social assistance do less well than children of poor working parents. As we raise the level of income, if we are able to do so and raise it above the poverty line, then perhaps we are going to have to be careful that we do not compound certain types of poverty, and somehow, to use your words but in a different way, "get them back in the race". How we do this will be difficult, perhaps. Do you have any comforting comments or recommendations concerning federal-provincial responsibilities in these areas? I think that when we come to our recommendations, in looking at the federal-provincial responsibilities we may have some difficulties. I will stop there.

**Dr. Offord:** I think the question is a penetrating one, senator, and I can only talk about a few aspects of it.

It is clear that economic reforms are needed. It is equally clear that poor children need more than that, that they will still be children at the bottom no matter what you do about raising the level of income. I think these children are going to need particular programs and I have suggested what I think some of them should be. I think, for instance, that it will make a big difference should these kids have the best teaching they can get. They hate school. They fail early on, particularly the girls. We are going to have to think of things in respect of school and other outside the home programs, including day care and recreation programs, to make sure that these children have high quality programs much like children have in Ancaster, for instance.

I think I can present some comforting data. If in Ancaster you teach a group of kids to swim and you ask whether that has made a difference to these children compared to those who have not learned to swim, you can see that it has. In a middle class community, for example, you will see that it makes no difference. Those children have every opportunity—they have everything going for them anyway, and with one activity you cannot measure any improvement. If you do the same sort of thing for children in economically disadvantaged circumstances, you can see tremendous effects. I think the way to go is to think of ways in which these children have the same outside the home programs as other kids in Canada. That involves spending money, but it does not involve raising the economic floor. It addresses particular problems.

[Traduction]

**Le sénateur Robertson:** Je vous remercie, M. Offord, de vous être déplacé ce matin pour venir témoigner devant nous. Je suppose qu'il ne faut pas se décourager devant tous ces résultats. Ces problèmes sont très complexes, mais bon nombre d'entre nous estiment que nous ne pouvons nous permettre de consacrer encore 10 ou 15 ans à la recherche pour décider de la voie à adopter. De toute évidence, les gouvernements ont tous attendu trop longtemps, et je m'inquiète de savoir par où nous devons commencer. Le niveau de revenu est sans doute un élément déterminant. Je pense que nous disposons déjà des moyens, à quelques ajustement près, d'accroître le montant d'argent nécessaire aux familles pour élever leurs enfants sans être en-deçà du seuil de la pauvreté.

Cela étant dit, j'aimerais savoir à partir de quel moment, selon vous, les enfants bénéficiaires de l'aide sociale se tirent moins bien d'affaire que les enfants de petits salariés. Si nous devons hausser le niveau de revenu au-delà du seuil de la pauvreté, peut-être devrions-nous alors prendre garde de ne pas confondre certains types de pauvreté, sous prétexte, comme vous le dites, de «ramener tout le monde dans la course». La façon dont nous allons nous y prendre n'est sans doute pas évidente. Avez-vous des commentaires ou des recommandations rassurantes à formuler au sujet des responsabilités fédérales-provinciales dans ces domaines? Je pense que lorsque viendra le temps de formuler nos recommandations, nous allons éprouver certaines difficultés, à cause des responsabilités fédérales-provinciales. Je vais m'arrêter ici.

**M. Offord:** Je pense que cette question est très vaste, sénateur, et je ne vais aborder que quelques-uns de ces aspects.

Il est clair que des réformes économiques sont nécessaires. Il est clair aussi que les enfants pauvres ont besoin de plus que cela, qu'ils vont rester des laissés pour compte, peu importe ce que nous faisons pour augmenter le niveau de revenu. Je pense que ces enfants ont besoin de programmes particuliers, et j'en ai d'ailleurs proposé quelques-uns qui, selon moi, seraient indiqués dans les circonstances. Par exemple, cela ferait une énorme différence si ces enfants avaient accès au meilleur enseignement possible. Ils détestent l'école. Ils connaissent donc très tôt l'échec scolaire, en particulier chez les filles. Il nous faut donc trouver des moyens, en milieu scolaire et à l'extérieur du foyer, par exemple des garderie et des programmes d'activités récréatives, pour nous assurer que ces enfants ont accès à des programmes de qualité supérieure comparables à ceux des enfants d'Ancaster, par exemple.

Je pense que je peux vous faire part de certaines données réconfortantes. Si nous comparez un groupe d'enfants d'Ancaster à qui on a appris à nager et à un autre groupe à qui on n'a pas appris à nager, vous allez constater qu'il y a une différence. Dans un milieu de classe moyenne, par exemple, vous ne constaterez pas de différence. Ces enfants ont accès à tout—tout joue en leur faveur et une seule activité ne peut pas faire la différence. Si vous faites la même chose avec des enfants de milieu économiquement défavorisé, vous allez voir une énorme différence. À mon avis, il faut faire en sorte que ces enfants aient accès aux mêmes programmes d'activités à l'extérieur du foyer que les autres enfants du pays. Cela suppose des dépenses de fonds mais ne nous oblige pas à hausser le

[Text]

If you do spend money, you cannot expect the money to raise the economic floor so as to address these children's poor school performances. They are going to need special programs for that. I have suggested that any kid in Canada who fails grade 1 or is aggressive in grade 1 or who misses large amounts of school in grade 1 falls into a very high risk group. If you offer those families and those kids interventions at that time there are promising leads.

The second promising issue, of course—and I have given you group data here to show that poor kids are at risk—is that many kids growing up in these circumstances are doing well. If you go into the worst home you can think of in Ontario, about 40 per cent of the kids in that home do not have serious psychiatric disorders—they are clean. We ask: How is that so? How are they clean? How did they get out of it? We do not know why that is so. More work is needed to see whether we can use those principles to affect those kids who appear to be aggressive.

**Senator Gigantès:** Are you speaking now of the protective factors?

**Dr. Offord:** The protective factors, that is right, and they are complex. For example, with some poor kids that you see you feel that what they need is you, that if you could only take them home you could help them. They are very appealing. Others are not. With respect to those, you ask yourself: "How long do I have to spend with this kid?" This is hard. This is a huge engine in kids, their attractiveness and their skills.

If children have one skill it will make a difference. If they can do well somewhere it will make a difference. School is very narrow and the poorer kids have trouble, but if they are competent in art or dance, that makes a big difference to them. There are ways in which we can hold on to their self-esteem by broadening what we teach these children.

To sum up, I think what is needed is a combination of economic reforms and non-economic programs targeted to the deficits these children have. Neither one alone will do it.

**Senator Robertson:** Dr. Offord, have you had experience in any community or sector of a community at the school level, whether it be elementary or junior or high school, where there has been a combination of public health services and mental health services, community recreational services so that they do not work poles apart and where the children growing up have an opportunity to look upon all of those support services as natural accommodations for everyone? Have you had experience with that type of an educational environment?

**Dr. Offord:** I have not seen one outlined as well as you have outlined it. We did an intervention program in a public housing complex in Ottawa, which is being repeated in Hamilton. In a limited sense, we tried to provide a first-rate skill develop-

[Traduction]

seuil économique. Cette solution s'applique à des problèmes précis.

Si effectivement vous dépensez de l'argent, vous ne pouvez vous attendre à ce qu'en haussant le seuil économique, les résultats scolaires de ces enfants vont s'améliorer. Il va falloir mettre en œuvre des programmes spéciaux à cette fin. J'ai déjà dit qu'au Canada, un enfant qui échoue sa première année, adopte une attitude agressive dès la première année ou s'absente fréquemment de l'école en première année fait partie d'un groupe à risque très élevé. Si vous offrez de l'aide à ces familles et à ces enfants à ce moment, il y a de l'espoir.

L'autre résultat encourageant—et je vous ai présenté ici des données de groupes qui montrent que les enfants pauvres sont à risque—réside bien sûr dans le fait que bon nombre d'enfants qui grandissent dans ces conditions fonctionnent bien. Même dans les foyers les plus malsains que vous puissiez trouver en Ontario, environ 40 p. 100 des enfants ne présentent pas de troubles psychiatriques graves. Vous vous demandez sans doute pourquoi? Pourquoi en sont-ils exempts? Comment ont-ils fait pour y échapper? Nous l'ignorons. Il faudra faire plus de recherche pour savoir si ces principes s'appliquent ou non aux enfants qui semblent être agressifs.

**Le sénateur Gigantès:** Êtes-vous en train de parler des facteurs de protection?

**M. Offord:** En effet, et cette question n'est pas simple. Par exemple, certains enfants pauvres semblent n'avoir besoin que de vous ou d'un foyer pour s'en sortir. Ils sont très attendris-sants. D'autres ne le sont pas. Vous vous demandez alors combien de temps vous pouvez vous permettre de passer avec ces enfants. C'est un dilemme. C'est un élément extrêmement important chez les enfants, l'attachement qu'ils suscitent et leurs aptitudes.

Si un enfant a des aptitudes, cela fait toute la différence. S'il peut réussir dans quelque chose, cela fait toute la différence. L'école est très restrictive et les enfants pauvres y ont des problèmes, mais s'ils sont doués en arts plastiques ou en danse, cela fait une énorme différence pour eux. Nous avons les moyens d'accroître leur estime de soi en élargissant la formation que nous leur donnons.

En résumé, je pense qu'il faut à la fois des réformes économiques et des programmes non économiques pour remédier aux manques dont souffrent ces enfants. Ces mesures doivent nécessairement aller de pair.

**Le sénateur Robertson:** Monsieur Offord, existe-t-il à votre connaissance des collectivités ou des milieux scolaires, que ce soit à l'école élémentaire ou secondaire, où les services de santé publique, les services de santé mentale et les services récréatifs communautaires travaillent de concert les uns avec les autres et où tous les enfants ont naturellement accès à ces services d'aide? Avez-vous déjà eu connaissance de l'existence d'un contexte semblable?

**M. Offord:** Je n'en connais pas qui soit en tous points semblable à celui que vous décrivez. Nous avons mis au point un programme d'intervention dans un complexe de logements sociaux à Ottawa, dont on s'est aussi inspiré à Hamilton. Dans



[Text]

ment program for these kids. However, we have not enlarged that to include the schools and the other kinds of interventions.

What you are hinting at is what these kids need as a complete package of programs. We know how to do it for recreation, which is very class-linked in Canada, but the same could apply to all sorts of other things that kids need, such as summer camps and good educational programs.

In the community schools in Ontario there is much more awareness of that because these kids are so troublesome. Last week I met with the directors of six boards of education. They said that it is a huge problem in urban settings. These kids are beating up teachers. They asked what they could do about it. The school is going to have to be centrally involved in this thing.

**Senator Robertson:** It is going to be very difficult until you can bring some of these community-support systems together. They have to understand that they have to work together.

Our generation is lost basically. If we have any money to spend, it seems to me that we have to target. If we try to target by all these various agencies saying, "Don't look at my courage now," then we are doomed to fail and they will serve no one. I wonder if there is such a model around.

**Dr. Offord:** These surveys usually raise the life quality of the people who do them. Everyone goes around and talks about them, but nothing happens to the kids.

In Ontario, one of the things that has happened is that it has pushed the ministries closer together. The ministries cannot deny that these things apply to them. There is now an initiative in Ontario where in six to eight communities they are going to try the kind of thing you are suggesting—packages for economically-disadvantaged children—and see what the effects are.

**Senator Robertson:** I cannot speak for downtown Toronto because I come from a province where there are smaller communities, and I know this is true in other provinces where there are smaller communities. If you have an emotional breakdown on a Saturday or Sunday night, the only place you can go is the out-patients' department of a hospital or the police department. They are the only places where you can get anyone to listen to you. I would not be surprised if that is a general assessment across the Canadian scene.

No wonder our hospitals are collapsing under the weight of it all. We do not seem to have any 24-hour services. They say they do, but you get some silly person grumbling and saying, "What's the matter? Why couldn't you wait until 8 o'clock in the morning?"

If you know of any research in this regard, please tell us. I believe that what we spend now is mostly wasted. I will give someone else an opportunity to ask questions, but I am troubled by how we get there.

[Traduction]

une certaine mesure, nous avons essayé de mettre en œuvre un programme de développement de première qualité à l'intention de ces enfants. Toutefois, nous ne l'avons pas élargi de façon à inclure les écoles et les autres services d'intervention.

Vous faites ici allusion je crois à l'ensemble des programmes nécessaires à ces enfants. Nous savons ce qu'il convient de faire en matière d'activités récréatives, un secteur qui au Canada est très compartimenté en fonction de la classe sociale, mais les mêmes données pourraient s'appliquer à tous les genres de programmes dont ont besoin les enfants, par exemple les camps d'été et les programmes éducatifs.

Dans les écoles communautaires de l'Ontario, on est beaucoup plus sensibilisé à cela, à cause des énormes problèmes posés par ces enfants. La semaine dernière, j'ai rencontré les administrateurs de six conseils scolaires. Selon eux, il y a un énorme problème en milieu urbain. Ces enfants s'en prennent physiquement aux professeurs. Les administrateurs se demandent ce qu'ils peuvent faire pour empêcher cela. L'école est donc l'une des principales intéressées.

**Le sénateur Robertson:** Toute intervention va être difficile tant que les services d'appui à la collectivité ne fonctionneront pas de concert. Chacun doit prendre conscience qu'il faut un minimum de concertation.

Notre génération est pratiquement perdue. Si nous avons de l'argent à investir, il me semble que nous devons cibler nos objectifs. Si nous nous éparpillons dans toutes les directions, nous sommes voués à l'échec et nous n'allons arriver nulle part. Je me demande s'il existe quelque part un modèle du genre.

**M. Offord:** Ces enquêtes augmentent habituellement la qualité de vie de leurs auteurs. Tout le monde ergote à propos des enfants, mais cela n'améliore pas leur sort.

En Ontario, on est cependant parvenu ainsi à rapprocher les ministères les uns des autres. Ceux-ci ont dû reconnaître que ces constatations s'appliquaient aussi à eux. On sent maintenant une volonté dans six ou huit collectivités de l'Ontario, de faire comme vous le suggérez—c'est-à-dire de mettre en œuvre une série de programmes à l'intention des enfants économiquement défavorisés—et d'en évaluer l'incidence.

**Le sénateur Robertson:** Je ne peux parler pour le centre-ville de Toronto, parce que je viens d'une province où, à l'instar de bien d'autres provinces, les collectivités sont plus petites. Si vous avez un coup de cafard le samedi ou le dimanche soir, les seuls recours que vous avez sont la clinique externe de l'hôpital ou le service de police. Ce sont les seuls endroits où vous pouvez trouver quelqu'un pour vous écouter. Je ne serais pas surpris qu'il en soit ainsi dans la majorité des villes du Canada.

Il n'est pas surprenant que nos hôpitaux ne fournissent plus à la tâche. Il semble qu'il n'existe pas de service 24 heures. On nous dit qu'il y en a, mais le plus souvent vous tombez sur quelqu'un qui vous dit en bougonnant: «Qu'est-ce qu'il y a? Ne pouviez-vous pas attendre jusqu'au matin?»

Si vous êtes au courant de recherches quelconque à cet égard, de grâce faites-nous en part. À mon avis, nous dépensons actuellement beaucoup d'argent en pure perte. Je vais maintenant laisser à quelqu'un d'autre la chance de poser des

[Text]

**Dr. Offord:** Certainly Elizabeth Shores' book called "Within our Reach" is worth reading. She talks about the successful programs for economically-disadvantaged children. That is a good accounting of what appears to work for these kids.

**Senator Austin:** I want to ask you a few questions with regard to something that was not in your presentation. Do you have relevant material or do you do any work related to cultural communities or ethnic communities? For example, there is no material breaking out your numbers for any of those communities. Is that particularly a sensitive matter? If you have such material I would be very interested to see it, because all of us empirically know that different cultural communities seem to have different performances as communities with regard to this particular aspect.

**Dr. Offord:** The limitations of this survey is that when you do a general population survey you do not have sufficient numbers in any particular community to say much. We have analyzed the data in terms of immigrant children as a group. We find that these children in general as a group do as well or better than other kids in Ontario, although their families tend to be poor but less likely to be on welfare if they are poor. So these kids grow up in somewhat disadvantaged circumstances but do very well.

You are asking about particular communities within that group, and that is a limitation of the study. There simply are not enough kids of any particular community to say much about it.

**Senator Gigantès:** In your sample?

**Dr. Offord:** In our sample, because it is a general population sample. You have to do a particular study focusing on that community.

**Senator Austin:** Is it a general population sample that accurately reflects the cultural demography or do you have native children statistics, for example, in the survey?

**Dr. Offord:** There are two groups of children left out of the sample. First are the native children on reserves, and in Ontario that is approximately 14,000 children. We have done studies on two reserves. Secondly, there are 5,000 children in institutions in Ontario. We left them out also. To do a study of either of those groups requires a separate sample.

There are three problems in trying to do studies with the native population. You have to get permission to gather the data. When we worked on the reserves we found that we could not find out exactly how many kids were on the reserves. It is very difficult to get a denominator. There are also measurement difficulties. The measures we use for disorders, the extent to which they apply accurately to the native population, is not at all clear.

[Traduction]

questions, mais je dois dire que je suis déçue de voir comment nous en sommes arrivés là.

**M. Offord:** L'ouvrage d'Elizabeth Shores intitulé «Within our Reach» mérite certainement d'être lu. Elle y parle du succès obtenu par certains programmes mis en œuvre à l'intention des enfants économiquement défavorisés. Vous avez là un bon compte rendu de ce qui semble fonctionner dans ce domaine.

**Le sénateur Austin:** J'aimerais vous poser quelques questions qui n'ont rien à voir avec votre exposé. Avez-vous de la documentation ou avez-vous effectué des travaux sur les collectivités culturelles ou ethniques? Par exemple, y a-t-il quelque part des chiffres portant uniquement sur ces collectivités. Est-ce là une question particulièrement délicate? Si vous avez des données semblables, je serais très intéressé à ce que vous m'en fassiez part, parce que nous savons tous empiriquement que chaque collectivité culturelle se classe différemment à cet égard.

**M. Offord:** Lorsque vous faites une enquête sur la population en général, vous n'avez pas un échantillon suffisamment représentatif pour pouvoir dire quoi que ce soit sur les collectivités. Nous avons analysé les données en considérant les enfants d'immigrants comme un groupe. Nous avons constaté ainsi que ces enfants réussissent aussi bien ou même mieux que les autres enfants en Ontario, même si leurs familles sont aussi pauvres mais quand même moins nombreuses à vivre de l'aide sociale. Donc, ces enfants sont élevés dans des conditions difficiles, mais ils s'en tirent très bien.

Cette étude ne me permet cependant pas de vous donner des données sur des collectivités en particulier. Le nombre d'enfants appartenant à une collectivité en particulier n'était pas suffisant pour que nous puissions nous prononcer.

**Le sénateur Gigantès:** Dans votre échantillon?

**M. Offord:** Dans notre échantillon, puisqu'il s'agit d'un échantillon de la population en général. Il faudrait faire une étude spéciale pour chaque collectivité.

**Le sénateur Austin:** Est-ce un échantillon de la population en général qui tient compte fidèlement de la démographie culturelle ou si vous avez, par exemple, des statistiques sur les enfants autochtones?

**M. Offord:** Il y a deux groupes d'enfants qui ne font pas partie de l'échantillon. D'abord, les enfants autochtones habitant dans des réserves qui, en Ontario, sont au nombre d'environ 14 000. Nous avons, par contre, déjà effectué des études dans deux réserves. Ensuite, nous n'avons pas tenu compte non plus des 5 000 enfants placés en institution en Ontario. Pour faire une étude sur l'un ou l'autre de ces groupes, il aurait fallu un échantillon distinct.

Toute étude sur la population autochtone se heurte à trois difficultés. D'abord, vous devez obtenir la permission de recueillir des données. Lorsque nous nous sommes rendus dans des réserves, nous nous sommes rendus compte qu'il était impossible d'établir avec exactitude combien elles comptaient d'enfants. Il est difficile d'obtenir un dénominateur. Il y a aussi les problèmes de mesure. Les méthodes d'évaluation que nous utilisons sont loin de s'appliquer avec autant d'exactitude à la population autochtone.



## [Text]

Those are the only two groups left out of the study. Urban natives are in the study; all other ethnic groups are in the study. However, we do not have enough of any particular subgroup to say something substantive about that particular group.

**Senator Austin:** In other evidence that we have heard in past times, not specifically on this topic but in the area of family care and the interaction of the family, we have had strong indications that the family culture is a big governor, the way each culture uses the family in order to nurture its children and state the kind of relationship that adults have to children and to one another.

In listening to your evidence and reflecting on what we have heard before, I wonder whether the most natural environment in which to work with these children is in the improvement of their family setting. I recognize that all the other areas are also areas where you would want to deal with the problem, but is that not really where the attitudinal problems are first formed?

**Dr. Offord:** You have raised a central issue. The evidence, as we understand it, is that kids have mental health problems for the same reasons across cultures and across social classes. To give you an example, if you go into a poor area and you find a family where the parents are getting along well together, there is no mental illness and no marital discord, the kid in that poor area has as good a chance to be free of psychiatric disorder than if he were living in a middle-class setting. The same kinds of factors appear to put kids at risk across cultures.

The second point is an interesting one, namely, do your interventions have to be targeted at the family? Clearly, some of them should be and it should be tried. The difficulty is that it is hard to do something. It is not that people do not want to, but to do it on an individual basis is difficult, expensive and wears people out. Although it may be worthwhile, there is increasing evidence that many things can be done for children that do not involve changing the under-the-roof culture that appears to be beneficial to them.

One target area is schooling. By that I mean good schools. An example of this is found in the British studies. The children can go to 12 different schools. By the time they are in grade 11 or 12 there are big differences between schools and these kids, even though they all look the same when they came in. Good work can be done—and, in fact, you can do a lot for kids—by intervening in the school situation. All that the schools require is the cooperation of parents—that is, parents simply have to give their permission and nothing else.

Coming from McMaster, where family therapy is a big deal, the interventions have to be more broadly-based. You would like to do something about the family situation, but there is room for all sorts of interventions that would include both family-directed ones and ones outside the family.

**Senator Austin:** I have one other comment. Have you taken a look at the data in the U.S. where they have a demographic difference in that they have two substantial minorities: black

## [Traduction]

Ce sont là les deux seuls groupes dont il n'est pas tenu compte dans l'étude. Les autochtones vivant en milieu urbain sont cependant représentés, de même que tous les autres groupes ethniques. Toutefois, nous n'avons pas assez de données sur ce groupe particulier pour pouvoir tirer quelque conclusion que ce soit à son sujet.

**Le sénateur Austin:** Selon un témoignage entendu précédemment, qui ne portait pas précisément sur ce sujet mais plutôt sur les obligations familiales et l'interaction de la famille, la culture familiale joue un rôle déterminant en influençant la façon dont les enfants sont éduqués et le genre de relations qu'ils entretiennent avec les adultes.

À la lumière de votre témoignage et de ce que j'ai entendu plus tôt, je me demande si la façon la plus naturelle d'intervenir auprès de ces enfants ne serait pas justement dans leur milieu familial. Je reconnais aussi le bien-fondé de toutes les autres solutions que vous proposez, mais n'est-ce pas d'abord dans la famille que les problèmes d'attitude prennent racine?

**M. Offord:** Vous soulevez là une question cruciale. D'après ce que nous avons pu constater, les enfants ont des problèmes de santé mentale pour les mêmes raisons d'une culture à l'autre et d'une classe sociale à l'autre. Pour vous donner un exemple, si vous allez dans un milieu pauvre et que vous prenez une famille où les parents s'entendent bien, et où il n'y a pas de maladie mentale ou de discord, il y a de fortes chances que l'enfant issu de ce milieu soit aussi équilibré que s'il était issu de la classe moyenne. Le même genre de facteurs semble aussi jouer d'une culture à l'autre.

Votre deuxième point est intéressant aussi, en l'occurrence, est-ce qu'il vaut mieux intervenir au niveau de la famille? Dans certains cas, cela serait effectivement préférable. Malheureusement, il est parfois difficile d'intervenir. Ce n'est pas que l'on ne veut pas, mais c'est qu'il est difficile, coûteux et astreignant d'intervenir de façon individuelle. Même si cela peut valoir la peine, tout tend de plus en plus à démontrer qu'il est possible d'intervenir efficacement auprès des enfants sans modifier inutilement leur culture familiale.

L'un des domaines d'intervention à cet égard est l'école. Je veux parler ici de bonnes écoles. Les études britanniques en donnent un bon exemple. Les enfants peuvent aller dans 12 écoles différentes. Jusqu'à la 11<sup>e</sup> ou 12<sup>e</sup> année, il y a d'énormes différences entre ces écoles et ces enfants même si, à première vue, il n'en paraît rien. On peut faire beaucoup—et en fait, on peut faire beaucoup pour les enfants—en intervenant en milieu scolaire. Tout ce dont les écoles ont besoin, c'est de la collaboration des parents—c'est-à-dire, de leur simple autorisation.

Venant moi-même de McMaster, où la thérapie familiale occupe une place importante, je suis d'avis que les interventions devraient se faire dans une perspective élargie. Nous préférons intervenir au niveau de la famille, mais toutes sortes d'autres interventions sont possibles, quelles soient axées sur la famille ou non.

**Le sénateur Austin:** J'ai un autre commentaire à formuler. Avez-vous pris connaissance des études faites aux États-Unis où, comme vous le savez, il existe deux minorités importantes:

*[Text]*

and hispanic? Are there differences in the numbers based on that more aggregated sample?

**Dr. Offord:** A study was done in Puerto Rico, as well as other areas of the United States. Overall, the markers for psychiatric disorder, the causal factors as we understand them, appear to be common in the two countries. So that black kids have a much higher rate of psychiatric disorder than white kids, Puerto Rican kids and non-Puerto Rican kids.

When you control the kind of factors that we have talked about today—that is, economic disadvantages, and so on—you will find that these differences are washed out. It looks as if the markers are the same. For example, poor kids in Canada or the U.S., or native kids in Canada and black kids in the U.S. and Canada have greater rates because they have more of the risk factors that put the kids at risk. When you take that into account, the other possible factors seem to wash out.

**The Chairman:** Before going to the second round, I wish to ask you whether you have any reason to believe that your findings cannot be generalized to the rest of Canada. Are there any provincial differences?

**Dr. Offord:** That is a good question. We have been asked whether this survey should be repeated in other areas of Canada. These surveys are expensive to do.

Unless there are unusual circumstances, these surveys would apply to other areas of Canada. There may be some differences, but generally the markers, and so on, from the limited data that we have would apply across the country.

**The Chairman:** A question raised by a previous witness here concerned behaviour that leads to young people being imprisoned or criminally identified.

**Dr. Offord:** Correct.

**The Chairman:** Have you looked at that question? Does conduct disorder lead to identification by the police as well as teachers? What about that outcome?

**Dr. Offord:** We have looked at it in separate works. The overall finding is that if you take kids who have conduct disorder—that is, in late childhood or early adolescence—about 40 per cent of these kids will be in serious difficulty in adult life. Poor kids cannot pass in school, and that is a huge problem.

The second problem is conduct disorder or anti-social behaviour. The thing about anti-social behaviour is that it is continuous. It starts in childhood and extends into adulthood. It very seldom begins for the first time in adulthood. For someone who holds up Mac's Milk, for example, you can be sure that that kid has common antecedents, including anti-social, troublesome behaviour in late childhood or early adolescence, school failure, and so on. If you could do something about anti-

*[Traduction]*

les Noirs et les hispanophones? Y a-t-il une différence dans les chiffres, compte tenu du fait que l'échantillon est plus représentatif?

**M. Offord:** Une étude a été faite à Porto Rico de même que dans d'autres régions des États-Unis. Dans l'ensemble, les indices de troubles psychiatriques et les facteurs déterminants, au sens où nous l'entendons, semblent être les mêmes dans les deux pays. Ainsi, les troubles psychiatriques sont plus fréquents chez les enfants noirs que chez les enfants blancs, portoricains et autres.

Lorsque vous contrôlez les facteurs dont nous avons parlé aujourd'hui—c'est-à-dire, les désavantages économiques, etc.—vous constatez que ces différences s'estompent. Les repères semblent être les mêmes. Par exemple, des enfants pauvres au Canada et aux États-Unis, ou les enfants autochtones au Canada et les Noirs aux États-Unis et au Canada, ont des taux plus élevés parce qu'ils présentent plus de facteurs de risque. Lorsque vous prenez cela en considération, l'incidence des autres facteurs possibles semble diminuer.

**Le président:** Avant de passer à une deuxième ronde de questions, j'aimerais que vous me disiez la raison pour laquelle vous croyez que vos conclusions ne peuvent être généralisées pour l'ensemble du Canada. Y a-t-il des différences d'une province à l'autre?

**M. Offord:** C'est une bonne question. D'autres nous ont demandé si cette étude devait être reprise dans d'autres régions du Canada. Vous savez, ce genre d'étude coûte cher.

À moins de circonstances exceptionnelles, ce genre d'étude pourrait se faire dans d'autres régions du Canada. Il pourrait y avoir certaines différences mais, en général, les repères et autres variables s'appliqueraient à l'ensemble du pays, si l'on en juge par les données restreintes que nous avons.

**Le président:** L'un de nos témoins précédents s'interrogeait sur le comportement susceptible de mener un jeune à la prison ou à la criminalité.

**M. Offord:** Oui.

**Le président:** Vous êtes-vous penché sur cette question? Les jeunes qui ont des problèmes de comportement sont-ils plus susceptibles d'être considérés par la police de même que par leurs professeurs comme des criminels en puissance? Qu'en pensez-vous?

**M. Offord:** Nous avons examiné cette question dans des travaux distincts. Selon notre conclusion générale, 40 p. 100 des enfants qui ont des problèmes de comportement—en l'occurrence, à la fin de l'enfance ou au début de l'adolescence—se retrouvent en sérieuse difficulté à l'âge adulte. Les enfants pauvres ne réussissent pas à l'école, et c'est là aussi un grave problème.

Le deuxième problème réside dans les problèmes de comportement ou les comportements antisociaux. Souvent, ceux-ci sont permanents. Ils commencent à se manifester dès l'enfance et se perpétuent à l'âge adulte. Il est très rare qu'ils se manifestent pour la première fois à l'âge adulte. Vous pouvez être sûr de retrouver les mêmes antécédents chez un jeune qui fait un hold-up dans un dépanneur, par exemple, un comportement antisocial et des problèmes de comportement à la fin de



[Text]

social behaviour in childhood you could reduce adult criminality to a tremendous degree within one generation.

In Toronto, schools have big problems now with kids in grades IV to VI. Anti-social behaviour is running rampant in Toronto among those kids, who are aged 9 to 11. In most cases they can be identified in junior kindergarten and kindergarten. The net will be rather wide, but a lot of the kids that are picked up will then "right" themselves and will not go on. The difficult kids can be identified at that young age, but something should be started for them as early as possible.

To sum up, anti-social behaviour in adulthood has antecedents in childhood almost without exception, and they are in the anti-social sphere.

**The Chairman:** I have one final question, which is more a broad question about the nature of your study.

The outcomes which you identify are middle-class outcomes. Although I am sure that it is not intended, one could hear you saying that the problem with low-income kids is that they do not behave like middle-class kids. To what extent have you guarded against an imposition of class values?

**Dr. Offord:** That is a good question. The answer is, not completely clearly.

In our defence, however, if you take, for example, the psychiatric disorders, these kids have difficulties across classes. The same bad outcomes are experienced across classes. They do kids in, in the same way. On the one hand, I am sure that we have gone into the study with a middle-class perspective; on the other hand, the big predictors of having a decent life in Canada go across the classes and poor school performance conduct disorder. We feel that we have to deal with them. It is not something that turns out differently for these kids—in fact, it predicts as strongly for those kids as it does for middle-class kids. In other words, it goes across classes.

I would have to think about the other aspect of your question for a long time. It is an interesting question.

**The Chairman:** Thank you. We have kept you over the time you said. However, if you have a few more minutes, we have some additional questions.

**Dr. Offord:** Sure.

**Senator Gigantès:** My question results from that asked by Senator Robertson, who said: "Have we lost the current generation? Should we target the next one?"

I was thinking of the social assistance factor involved in this, which clearly increases the risks. I am biased. I wrote a report entitled: "Only Work Works". In that report I suggested that a cure to many of these problems would be to ensure that par-

[Traduction]

l'enfance ou au début de l'adolescence, un mauvais rendement scolaire, etc. Si nous pouvons intervenir pour atténuer les comportements antisociaux dans l'enfance, nous parviendrons à réduire considérablement la criminalité à l'âge adulte en une génération.

À Toronto, les écoles ont d'énormes problèmes avec les enfants de la 4<sup>e</sup> à la 6<sup>e</sup> année. Les comportements antisociaux sont fréquents à Toronto chez ces jeunes de 9 à 11 ans. Dans la plupart des cas, ces jeunes peuvent être repérés à l'élémentaire et à la maternelle. La généralisation est peut-être large, mais bon nombre des enfants pris en charge à cet âge peuvent revenir dans le droit chemin. Ces enfants difficiles peuvent être repérés dès leur jeune âge, mais il faut intervenir le plus tôt possible.

En résumé, les adultes qui ont un comportement antisocial ont presque sans exception des antécédents de cette nature dans leur enfance.

**Le président:** J'ai une dernière question, qui porte de façon plus générale sur la nature de votre étude.

Les aspects que vous examinez s'appliquent à la classe moyenne. Même si je suis sûr que cela n'est pas voulu, il serait facile d'en conclure que le problème des enfants pauvres réside dans le fait qu'ils ne se comportent pas comme les enfants de la classe moyenne. Dans quelle mesure avez-vous évité les comparaisons de classe?

**M. Offord:** C'est une bonne question. À vrai dire, nous n'y avons pas échappé vraiment.

Pour notre défense, je vous dirais cependant que les problèmes psychiatriques se retrouvent chez tous les enfants, quelle que soit leur classe sociale. Les mêmes répercussions néfastes sont communes à toutes les classes. Elles affectent les enfants de la même façon. D'une part, je ne suis pas sûr que nous avons fait cette étude en prenant comme point de référence la classe moyenne; d'autre part, les grandes variables prédictives relatives à l'accession à une vie décente au Canada dépassent les classes sociales, la réussite scolaire ou les problèmes de comportement. Nous croyons que nous devons en tenir compte. La situation n'est pas différente pour ces enfants—en fait, ces variables jouent tout autant pour ces enfants que pour ceux de la classe moyenne. En d'autres termes, elles s'appliquent indépendamment des classes sociales.

Il me faudrait beaucoup de temps pour réfléchir à l'autre partie de votre question. Vous soulevez là un point intéressant.

**Le président:** Je vous remercie. Nous avons dépassé le temps que vous nous aviez alloué, mais si vous avez quelques minutes de plus à nous consacrer, nous aurions quelques autres questions à vous poser.

**M. Offord:** Certainement.

**Le sénateur Gigantès:** La question que je vous pose découle de celle du sénateur Robertson qui avait dit: «La présente génération nous est-elle perdue à jamais? Devrions-nous nous concentrer sur la prochaine?»

Je pense surtout au facteur d'aide sociale dans toute cette affaire, et qui, certes, accroît les risques. Je prêche peut-être pour ma propre paroisse, mais j'avais rédigé un rapport intitulé: «Le travail, seule solution». Dans ce rapport, j'avais

[Text]

ents have jobs. Was I wrong in reading your figures, when you were giving them, that being on social assistance and on unemployment is a clear indication of trouble, or will increase the probability of trouble, for kids whose parents are on social assistance?

**Dr. Offord:** That is correct. You are quite right. That is a marker for kids being at increased risk for all the things that I have talked about.

Why is it a marker? The mediating factors by which that works, we do not understand. You are suggesting that one cure to it, for example, would be to give the parents adequate jobs. That can be tested out. I do not know what difference that would make. All we know is that children whose parents are on welfare have a tough time in Ontario. What the cure would be from the parental end, and whether or not the intervention would help the kids, I do not know. However, that could be tested out.

**Senator Gigantès:** But haven't there been studies that show that attitudinal and emotional problems that parents on welfare and unemployment develop are due to the fact that they have no jobs and they feel marginalized? They feel that their self-respect is eroded, and so on.

**Dr. Offord:** There are studies on that point. One of the things that should certainly be tried as part of a comprehensive program is to make sure that these people have adequate employment opportunities and adequate money. All I am saying is that what aspects of the child's deficits that scenario would have an effect upon, I do not know. Certainly it would help them, but it would not necessarily help the poor school performance, and so on, which involves a combination of factors. I am sympathetic to your interventions.

**Senator Gigantès:** If the parents are feeling bad about themselves, it must certainly reflect itself in the children.

**Dr. Offord:** It certainly does. The issue is that if you can get the parents to feel better about themselves, it will help the kids. What else those kids may need, I do not know.

**Senator Gigantès:** My other point reflects on the chairman's questions about middle-class values. It may be old fashioned, but I remember through the years being told that IQ tests are middle-class biased. Experiments were done in the United States many years ago, when I used to live there, in which they rewrote the IQ tests to ask questions about issues that black ghetto kids knew about—for example, how to cope with problems with which these kids could identify. Their IQ scores shot up. There seemed to be the suggestion there that in the previous IQ tests they had been asked to exercise their intelligence on things about which they knew nothing. How do you plan to control this middle-class bias? For instance, the *Globe*

[Traduction]

affirmé qu'un bon nombre de ces problèmes seraient résolus si nous faisions en sorte que les parents se trouvent un emploi. Me suis-je fourvoyé en lisant les chiffres que vous aviez cités alors que vous déclariez que le fait de recevoir l'aide sociale et d'être au chômage est le signe le plus sûr de problèmes ou de perspectives difficiles pour les enfants dont les parents sont des assistés sociaux?

**M. Offord:** C'est exact. Vous avez tout à fait raison. C'est là une indication que les enfants courent un plus grand risque d'éprouver tous les problèmes dont je vous ai parlé.

Pourquoi est-ce là une indication? Les facteurs sous-jacents qui président au succès de cette méthode ne sont pas clairs. Vous dites par exemple qu'une solution consisterait à offrir aux parents des emplois adéquats. C'est à voir. Je ne vois vraiment pas que ça ferait la différence. Tout ce que nous savons c'est que les enfants dont les parents sont des assistés sociaux éprouvent des difficultés en Ontario. Quelle serait la solution du côté des parents, et l'intervention des autorités à cet égard aidera-t-elle les enfants, je ne saurais dire. Cependant, on pourrait essayer cette solution.

**Le sénateur Gigantès:** Mais n'y a-t-il pas eu des études qui indiquent que les problèmes émotionnels et de comportement que les parents qui reçoivent l'aide sociale et qui sont au chômage éprouvent sont attribuables au fait qu'ils n'ont pas d'emploi et qui se sentent marginalisés? Ils ont l'impression qu'ils perdent peu à peu l'estime de soi.

**M. Offord:** Il y a eu effectivement des études à ce sujet. Il faudrait, notamment, dans le cas d'un programme global, s'assurer que ces gens peuvent se trouver un emploi adéquat et gagner ainsi suffisamment d'argent. Tout ce que je dis c'est que j'ignore de quelle manière ce genre de scénario aurait un effet sur les carences de l'enfance. Cela aiderait naturellement, mais elle n'améliorerait pas nécessairement un rendement scolaire médiocre ou autre situation qui dépendent d'un certain nombre de facteurs. Mais vos interventions ont certainement du mérite.

**Le sénateur Gigantès:** Si des parents ne se sentent pas très fiers d'eux-mêmes, cela se reflétera certainement sur leurs enfants.

**Monsieur Offord:** Très certainement. Le problème c'est que si on réussit à rendre les parents plus fiers d'eux-mêmes, cela aidera certainement les enfants. Mais je ne saurais dire quelles sont les solutions qui aideront ces enfants à surmonter les autres obstacles.

**Le sénateur Gigantès:** L'autre point que je voudrais soulever fait suite aux questions posées par le président à propos des valeurs de la classe moyenne. C'est peut-être vieux jeu, mais je me souviens d'avoir toujours entendu que les tests d'intelligence favorisent la classe moyenne. On avait procédé à des expériences aux États-Unis, voilà plusieurs années, alors que j'habitais là, et dans le cadre desquelles ils avaient reconçu les tests d'intelligence de manière à poser des questions à propos des problèmes avec lesquels les enfants des ghettos noirs étaient familiers comme par exemple, comment faire face aux problèmes avec lesquels ces enfants pourraient s'identifier. On a alors constaté que les notes qu'ils avaient obtenues étaient



[Text]

*and Mail*, some four or five years ago, wrote a story on a Portuguese immigrant woman who preferred to work at the Swiss Chalet for less money than she received on welfare, to bring up her kids on that income with secondhand clothing, and so on. That family, and there were other examples, was holding together better than many social welfare families. Here was poverty, but within that poverty were sound cultural attitudes that were good for the kids.

**Dr. Offord:** Let me take one aspect of IQ tests. It is true that IQ tests are suited for middle-class kids. For instance, we were involved in a study in Florida with black kids. As you know, in IQ tests on middle-class populations a score of 100 hundred is equivalent to 50 per cent. With these black kids in the 1960s the IQ mark of 100 was at the 97 percentile. Only 3 per cent of the black kids scored above 100. So you can make IQ tests culturally fair, and there have been attempts to do so.

However, some of the people who have been against them have been, for instance, black psychologists themselves. You can say to a black kid, "On the standard test you scored 70. If we give you the culturally fair test, you have an IQ of 100. You are average." The problem is that the last that predicts what that kid does is not the one with the score of 100; it is the one with the score of 70. This was written up in the *New York Times* about four or five years ago. Black psychologists pointed out that there is a real danger in making IQ tests culturally fair, because they predict how you do in society. To say to this kid that you are quite bright may be wrong, unless you can convert the brightness you talk about into better school performance. So teachers must be sensitive to the kinds of skills these kids bring into the school. Otherwise it will be difficult to increase their prognosis in the population at large.

**Senator Gigantès:** The fairness must go beyond the testing. You can give a test that restores their self-respect, but then your school must adapt itself to what the kids bring to the schools, and build on that, rather than on what the other kids bring.

**Dr. Offord:** Exactly. There is good evidence from many studies that poor kids bring to school many skills, the kinds of things you are talking about, and there are very good microcosm studies showing that teachers turn these kids off, and so on. They put him down for the things he knows. Unless

[Traduction]

élevées. On en a donc tiré la conclusion que dans des test précédents, on avait demandé à ces enfants de tester leur intelligence sur des choses à propos desquelles ils ne connaissaient rien. Alors, comment doit-on s'y prendre pour éviter ce favoritisme à l'égard de la classe moyenne? Par exemple, voilà quatre ou cinq ans, le *Globe and Mail* avait publié un article sur une immigrante portugaise qui préférait travailler pour la chaîne Swiss Chalet où la rémunération était inférieure à son chèque d'assistée sociale, pour élever ses enfants avec un tel revenu et leur faire porter des habits usagés etc. Or, cette famille, et il y en avait d'autres exemples du même genre, tenait le coup beaucoup plus que plusieurs autres familles qui recevaient l'aide sociale. Il y avait de la pauvreté certes, mais il y avait aussi certaines valeurs culturelles solides qui étaient bénéfiques pour les enfants.

**M. Offord:** Permettez-moi d'aborder un des aspects de ces tests d'intelligence. Il est vrai que ces tests conviennent fort bien aux enfants de la classe moyenne. Par exemple, nous avons effectué une étude en Floride qui portait sur des enfants noirs. Comme vous le savez, dans les tests d'intelligence effectués sur les sujets de la classe moyenne, un résultat de 100 points est équivalent à 50 p. 100. Dans le cas de ces enfants noirs, au cours des années 1960, le quotient intellectuel de 100 se situait au percentile 97. Seulement 3 p. 100 des enfants noirs avaient obtenu plus de 100 points. Par conséquent, on peut élaborer des tests d'intelligence qui soient culturellement équitables, et des tentatives ont déjà été faites à cet égard.

Cependant, parmi des détracteurs de ces tests, par exemple, il y avait les psychologues noirs eux-mêmes. Vous pouvez dire à un enfant noir, «tu as obtenu 70 points au test normal. Si on te fait subir le test culturellement équitable, ton quotient d'intelligence est de 100. Tu possèdes une intelligence moyenne.» Le problème c'est qu'un test qui prédit le nombre de points que cet enfant obtiendra n'est pas celui qui produit un résultat de 100 points, mais bien celui qui est de 70. C'est ce que l'on avait écrit dans le *New York Times*, voilà quatre ou cinq ans. Les psychologues noirs avaient souligné que le fait de rendre les tests d'intelligence culturellement équitables présentait un danger réel parce qu'ils prédisent la façon dont vous vous tirez au sein de la société. C'est mauvais de dire à un enfant qu'il est parfaitement intelligent, à moins que vous puissiez transformer cette vive intelligence dont vous parlez, de manière à ce qu'il produise un meilleur rendement scolaire. Par conséquent, les enseignants doivent tenir compte de ce genre d'aptitude que ces enfants apportent à l'école. Autrement, il sera difficile de relever leur pronostic au sein du grand public.

**Le sénateur Gigantès:** L'équité doit aller au-delà des tests. Vous pouvez administrer un test qui rétablit leur assurance, mais alors il faudra que l'école s'adapte à ce que ces enfants apportent à leur école et mise là-dessus, plutôt que de miser sur l'apport des autres enfants.

**M. Offord:** Exactement. Plusieurs études prouvent que les enfants pauvres apportent à l'école de nombreuses qualités, le genre de qualités dont vous parlez, et plusieurs études microcosmiques indiquent que les enseignants découragent ces enfants. Ils dévalorisent cet enfant pour les choses qu'il con-

[Text]

the teacher is sensitive enough to convert the knowledge that the kid brings into helping the kid do well in school, long-term benefits will be lost.

**Senator Thériault:** Is performance, either in or outside school, affected by the level of income of the family? Middle income in my province is around \$30,000 to \$35,000. Are those kids apt to do as well in school as those few kids who come from families earning \$75,000 or \$100,000?

**Dr. Offord:** The curve flattens out when you get above a certain income. So, above a certain income, and we can look at that \$25,000 or \$30,000, there is no added benefit. It is at the lower end of the scale where there is a tremendous deficit.

**Senator Thériault:** Then we must accept that it is not necessarily money that helps these kids, but the opportunity to participate and to be included that has the most direct effect. We all know that there is a fair number of children of poor parents who do fairly well in life.

**Dr. Offord:** Absolutely.

**Senator Thériault:** However, fewer kids from welfare do as well. They have to bear a stigma for their situation. In my neck of the woods, working and unemployment insurance have become part of the culture, and it is a different culture than that of the social welfare system. There are two or three million people in Canada receiving unemployment insurance. I do not know when your studies were done, but at one time a fair number of those people were in Ontario. Have you been able to pinpoint the difference between children who are of the working poor with parents receiving unemployment insurance compared to those who are strictly of parents who are social welfare recipients?

**Dr. Offord:** Your question raises a lot of other questions. Our data is on the firmest ground when looking at the offspring of parents on welfare versus the working poor. In Ontario the offspring of parents on welfare are worse off than the children of working poor parents. Why that is, I do not know. There are possibilities that we can test. Perhaps I was a little facile in my answer to the chairman, but you have raised the issue of whether being on welfare means the same thing in different parts of the country or being unemployed means the same things in different parts of the country. Those things have to be checked out in the different parts of the country. It may be that the offspring are at greater risk in certain parts of the country than in other, depending on the cultural norm, et cetera. So I do not think that one could generalize these results without thinking them through and determining whether a specialized study might be done in a certain area—for instance, in one province where the working culture is different—to see whether the effects on the kids are the same.

[Traduction]

naît. À moins que l'enseignant soit suffisamment sensibilisé pour transformer les connaissances que l'enfant apporte afin de l'aider à se tirer d'affaire à l'école, nous aurons perdu les avantages à long terme.

**Le sénateur Thériault:** Le niveau de revenu de la famille a-t-il une influence sur le rendement de l'enfant, soit à l'école soit à l'extérieur? Dans ma province, le revenu d'une famille de la classe moyenne varie entre 30 000 \$ et 35 000 \$. Les enfants de ces familles sont-ils aptes à se tirer aussi bien d'affaire que les quelques enfants appartenant à des familles dont les revenus varient entre 75 000 \$ et 100 000 ?

**M. Offord:** La courbe se régularise lorsqu'on dépasse un certain niveau de revenu. Par conséquent, au-delà d'un certain revenu, c'est-à-dire des revenus qui varient entre 25 000 \$ et 30 000 \$, les avantages sont minimes. C'est surtout à la partie inférieure de l'échelle que l'écart est grand.

**Le sénateur Thériault:** Il faut donc admettre que ce n'est pas nécessairement l'argent qui aidera ces enfants, mais que c'est l'opportunité de participer et de faire partie du groupe, qui produit le meilleur résultat. Nous savons tous qu'un grand nombre d'enfants issus de familles pauvres réussissent assez bien dans la vie.

**M. Offord:** Absolument.

**Le sénateur Thériault:** Cependant, il y a moins d'enfants d'assistés sociaux qui réussissent aussi bien. Ils doivent porter la marque de leur situation. Dans ma région, le travail et l'assurance-chômage font maintenant partie du paysage, qui est différent de celui du régime de bien-être social. Il y a deux ou trois millions de personnes au Canada qui reçoivent l'assurance-chômage. J'ignore quand vos études ont été effectuées, mais il fut un temps où un bon nombre de ces gens étaient en Ontario. En avez-vous pu dégager ce qui distingue les enfants des travailleurs pauvres dont les parents reçoivent l'assurance-chômage de ceux dont les parents sont strictement des assistés sociaux?

**M. Offord:** Votre question en soulève un tas d'autres. Nos données sont les plus valables lorsqu'on compare les enfants d'assistés sociaux à ceux de travailleurs pauvres. En Ontario, les enfants d'assistés sociaux sont en plus sérieuse difficulté que ceux de travailleurs pauvres. Quelle en est la raison, je l'ignore. Il y a toutefois certaines possibilités que nous pouvons examiner. Ma réponse au président a peut-être été un peu trop facile, mais vous avez soulevé la question de savoir si le fait d'être un assisté social signifie la même chose dans différentes régions du pays ou si le fait d'être chômeur signifie aussi la même chose dans différentes régions du pays. Il faut vérifier ces choses-là dans chacune de ces régions. Il se pourrait que l'enfant coure un plus grand risque dans certaines régions du pays que dans d'autres régions, compte tenu de la norme culturelle etc. Par conséquent, je ne pense pas qu'on pourrait généraliser ces résultats sans les examiner à fond et établir s'il y aurait peut-être intérêt à effectuer une étude spécialisée dans une certaine région, par exemple, dans une province où la culture est différente, pour établir si les effets d'une telle situation sur les enfants sont les mêmes.



[Text]

**Senator Thériault:** You are not suggesting a cure all, but that some things could be done, and that they would cost money. Perhaps we could look at those costs as an investment toward the future.

**Dr. Offord:** That is absolutely right. I do not think the answers are simple. To find them will involve a combination of raising the floor and economic reforms, and most certainly non-economic programs. It is wrong to say that it is only an economic problem and that all we need do is pour money into it. Money will not do everything for these kids. I think it would be a tremendous investment, and there would be cost benefits over the generation.

**Senator Thériault:** A number of years ago, when I had some responsibility, two New Brunswickers with vast experience, did a study in my province. They reported to us quite clearly that if we tried to solve the economic problem without looking at the social problem, we would be wasting our time, and vice versa. Do you agree that that still holds?

**Dr. Offord:** I agree.

**Senator Robertson:** Do you know what percentage of Canadian adults who are incarcerated, either federally or provincially, experienced severe poverty when they were in their formative years?

**Dr. Offord:** I do not know the answer to that. Clearly they are over represented in that population. If you want exact figures, perhaps you should ask the Solicitor General for them. They could clearly push you toward that answer.

What you really want is data on the income of those inmates when they were 12 or 16 years old. The problem, of course, is accurate recall.

**Senator Robertson:** Do you have any information on what would happen if you took a group on social assistance and, as a condition of receiving social assistance, they would have to participate in, say, a nutrition group, group parenting and receive information on how to support their children through the school system?

**Dr. Offord:** There has been no extensive program such as the one you are describing. The two best sources of the kinds of things you are mentioning are Elizabeth Shores book, "Within Our Reach" and the work of a fellow named Price who has written about the twenty most outstanding programs in the United States. They find that there are interventions which work with these kids but that an extensive, comprehensive program such as the one you are talking about has not been tried. It is going to be tried in Ontario shortly under a program called "Better Beginnings, Better Futures" funded by the Ministry of Social Services. They are going to try a comprehensive program for economically disadvantaged kids in various communities in order to see what the pay off is.

[Traduction]

**Le sénateur Thériault:** Ce n'est pas une panacée que vous proposez, mais vous croyez que des remèdes existent, et que cela coûterait toutefois beaucoup d'argent. Nous pourrions peut-être considérer de tels coûts comme un investissement dans l'avenir.

**M. Offord:** C'est absolument exact. La réponse n'est pas simple. Pour la trouver, il faudra à la fois relever le plancher et apporter des réformes économiques, et très certainement, élaborer des programmes non-économiques. Il est faux de dire qu'il ne s'agit que d'un problème économique et que tout ce qu'il nous faut faire c'est de nous en occuper à coups de millions. L'argent ne règlera pas tous les problèmes que connaissent ces enfants. Ce serait je crois, un investissement formidable qui sera très rentable au fil des générations.

**Le sénateur Thériault:** Il y a un bon nombre d'années, alors que j'assumais certaines responsabilités, deux citoyens du Nouveau-Brunswick possédant une vaste expérience effectuèrent une étude dans ma province. Ils nous ont clairement affirmé que si nous essayons de résoudre le problème économique sans l'associer au problème social, ce serait une perte de temps et vice versa. Croyez-vous que ce raisonnement est encore valable?

**M. Offord:** En effet.

**Le sénateur Robertson:** Savez-vous quel pourcentage de Canadiens adultes qui sont incarcérés dans des prisons fédérales ou provinciales, ont été extrêmement pauvres au cours de leurs années de formation?

**M. Offord:** Je ne saurais répondre à cette question. Il est clair, qu'ils constituent la majorité parmi cette population. Si vous voulez des chiffres exacts, le Solliciteur général pourrait peut-être vous les obtenir. Je crois qu'ils ne vous conduiront pas très loin de cette réponse.

Ce qu'il vous faut vraiment ce sont les données sur les revenus que gagnaient ces détenus alors qu'ils avaient 12 ou 16 ans. Il s'agit évidemment de pouvoir se rappeler des chiffres avec précision.

**Le sénateur Robertson:** Savez-vous ce qui adviendrait si vous choisissiez un groupe d'assistés sociaux et que, comme condition de l'aide sociale qu'ils reçoivent, ils auraient à participer aux travaux d'un groupe d'étude sur l'alimentation, le parentage de groupe, et recevoir des renseignements sur la façon d'aider leurs enfants à travers le système scolaire?

**M. Offord:** Il n'y a pas eu de programme de l'envergure de celui dont vous parlez. Les deux meilleurs ouvrages qui traitent des choses dont vous mentionnez sont ceux d'Elizabeth Shores intitulé «Within Our Reach» et d'un certain Price qui a écrit au sujet des vingt plus importants programmes aux États-Unis. Dans ces ouvrages ils traitent de certaines interventions qui sont profitables pour ces enfants, mais on n'a pas encore fait l'essai d'un programme aussi élaboré que celui dont vous parlez. L'expérience sera faite en Ontario très bientôt dans le cadre d'un programme intitulé «Better Beginnings, Better Futures» financé par le ministère des Services sociaux. Ils mettront à l'essai un programme exhaustif destiné aux enfants économiquement désavantagés de diverses collectivités afin de voir si les résultats sont payants.

[Text]

**Senator Robertson:** When do you expect to receive the results of that?

**Dr. Offord:** The book I mentioned is published. The call for proposals is now out and it is hoped that the program will begin in the fall. The follow-up of these kids will be for 10 or 15 years.

**The Chairman:** Doctor Russell made a presentation to the committee and said that we could not expect any information for three or four years.

**Senator Haidasz:** Have you examined some other aspects, such as housing conditions and the diets of these children on welfare? Ontario is housing all these people in places like Regent Park, where there is a high incidence of drugs and violence. Do you know about the diets of these children? Are the schools giving them lunches?

**Dr. Offord:** One of the limitations of our study is that we have to go once over lightly, and that means that we cannot get into the detail you are talking about. I did not collect any information on nutrition. The Ministry of Housing in Ontario runs breakfast clubs in Regent Park and other places and they are trying to evaluate the situation. We do have data on subsidized housing, and from that we can assess whether there is overcrowding, and so on. However, we simply do not have the kind of detail you, are asking for.

**The Chairman:** Thank you Dr. Offord, for bringing a great deal of extremely useful information to the committee. We thank you for drawing to our attention not only your findings but those from elsewhere.

As members of the committee will know, Dr. Garber, who was to be our next witness this morning, is unable to come. He has done extensive comparative work in Europe, Sweden, East Germany, Hungary and Czechoslovakia. He was to present that data which, in relation to your Ontario data, would have been extremely valuable. We hope to hear from him on another occasion.

Once again, Dr. Offord, thank you very much for giving us so much of your time this morning.

The committee continued *in camera*.

Upon resuming at 7 p.m.

**The Chairman:** We are happy to welcome Michael Goldberg, the Director of Research of the Social Planning and Research Council of British Columbia, known by the acronym SPARC. Mr. Goldberg was present at the committee this morning and understands its procedures. He is the author of a report which was published by SPARC in April 1989 called "Regaining Dignity 1989," an examination of costs and the adequacy of income assistance rates in British Columbia. Mr. Goldberg, please proceed with your presentation and, in doing so, would you tell us something about SPARC so that we understand it?

[Traduction]

**Le sénateur Robertson:** Quand prévoyez-vous recevoir les résultats de ce programme?

**M. Offord:** Le livre que je viens de mentionner est déjà publié. Les appels d'offres sont déjà lancés et l'on espère que le programme sera amorcé à l'automne. Ces enfants seront suivis durant une période de 10 ou 15 ans.

**Le président:** Lors d'un exposé présenté au comité, le docteur Russell avait dit qu'il ne faudra pas s'attendre à en tirer des données avant trois ou quatre ans.

**Le sénateur Haidasz:** Avez-vous examiné certains autres aspects comme la qualité du logement et l'alimentation de ces enfants qui dépendent du bien-être? On sait que l'Ontario héberge tous ces gens dans des quartiers comme ceux de Regent Park où l'on enregistre un taux élevé de toxicomanie et de violence. Savez-vous quelque chose à propos de l'alimentation de ces enfants? Les écoles leur offrent-ils des repas à midi?

**M. Offord:** Dans notre étude, une des limitations consiste à faire un survol de la situation et cela signifie que nous ne pouvons entrer dans les détails que vous mentionnez. Je n'ai pas recueilli de données sur l'alimentation. Le ministère du Logement en Ontario administre des clubs de petits-déjeuners à Regent Park et à d'autres places où ils essaient d'évaluer la situation. Nous disposons, par contre, de données sur le logement subventionné à partir desquelles nous pouvons évaluer s'il y a surpopulation dans les logements etc. Mais nous n'avons tout simplement pas le genre de détails que vous demandez.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Offord, d'avoir apporté au comité une mine de renseignements extrêmement utiles. Nous vous remercions d'avoir porté à notre attention non seulement vos propres conclusions, mais également celles d'autre confrères.

Des membres du comité ne sont pas sans savoir que le Dr. Garber, notre prochain témoin ce matin, n'est pas en mesure de comparaître. Il a effectué des travaux comparatifs exhaustifs en Europe, en Suède, en Allemagne de l'Est, en Hongrie et en Tchécoslovaquie. Il était censé nous présenter ses données qui, par rapport à vos données sur l'Ontario, auraient été extrêmement précieuses. Nous espérons qu'il pourra nous en parler à une autre occasion.

Une fois encore, monsieur Offord, merci de nous avoir consacré ce matin une bonne partie de votre temps.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

À la reprise à 19 heures.

**Le président:** Nous avons le plaisir d'accueillir Michael Goldberg, directeur de la recherche du Social Planning and Research Council of British Columbia, que l'on désigne aussi par le sigle SPARC. M. Goldberg a assisté à la séance de notre Comité ce matin et connaît donc la procédure. Il est l'auteur d'un rapport publié par le SPARC en avril 1989 intitulé «Regaining Dignity—1989», examen des coûts et du niveau des paiements de soutien du revenu en Colombie-Britannique. Je vous demanderais de bien vouloir commencer votre exposé, monsieur Goldberg, et, ce faisant, de nous donner des précisions sur le SPARC pour que nous sachions de quoi il s'agit.



*[Text]*

**Mr. Michael Goldberg, Director of Research, Social Planning and Research Council of British Columbia:** I will begin by thanking you for inviting me to present a brief to the Senate. One always wonders when they write research and send it off to the libraries across the country whether anyone ever reads it. To have been invited to appear this evening and knowing that someone has read it gave me a great deal of pleasure. I feel very honoured.

The Social Planning and Research Council of B.C. is a non-profit organization which was founded in 1966. Our main focus is to look at a range of issues that affect the notion of social justice and how it impacts on the lives of Canadians, particularly how it affects the lives of people in British Columbia. We are one of a number of social planning councils across the country. We differ from most of the others in that other organizations which you are most familiar with such as the Ottawa-Carleton Social Planning Council or the Toronto Social Planning Council are essentially municipally based. Our particular mandate is to deal with issues that affect the province as a whole. As a non-profit organization we receive some core funding from the United Way. We are also a membership-based organization. We have over 4,000 paid members, which contributes to a significant part of our operation. We also do a lot of contract research as well as core research on income security and related matters. It is on that latter topic that I will be speaking with you this evening.

I was also very pleased that I was present this morning because I found Dr. Offord's presentation most informative and enlightening. For those of you who were present this morning, there are a couple of points I would like to build upon and then I will move to my own presentation. He pointed out that while it is true that some children from low income families do not show the symptomology that he was testing and while it was equally true that some children from families who have adequate incomes do show that symptomology, we believe that the most important point from his findings is the incredible incidence of those symptoms among low income families, especially those on income assistance.

We think there is a reason why people on income assistance show a much higher incidence. While it is hard to say absolutely that one causes the other and focus on one main factor, we would argue that the depth of poverty for people who are on income assistance is a contributing factor, if not the main factor, to why income assistance recipients' children show so much more incidence of those symptomologies that he reported as compared to others who have a low income as well. In other words, when we think of poverty, we cannot think of a cutoff line of \$10,000 or \$20,000, depending on which figure one wants to use, but we also have to think about the depth of poverty. Fortunately Statistics Canada is now considering, through a recent draft paper of relooking at its low income line as part of its reporting procedure of not only discussing the incidence of poverty, but also what they refer to as near pov-

*[Traduction]*

**M. Michael Goldberg, directeur de recherche, Social Planning and Research Council of British Columbia:** Tout d'abord, je voudrais vous remercier de m'avoir invité à présenter un mémoire au Sénat. On se demande toujours, lorsqu'on rédige des ouvrages de recherche que l'on envoie dans toutes les bibliothèques du pays, si quelqu'un les lit. Ce fut donc un grand plaisir pour moi que d'être invité à comparaître ce soir et de savoir que quelqu'un a lu mon ouvrage. J'en suis très honoré.

Le Social Planning and Research Council de Colombie-Britannique est une organisation à but non lucratif qui a été fondée en 1966. Nous examinons essentiellement tous les problèmes en rapport avec la notion de justice sociale et leur incidence sur la vie des Canadiens, particulièrement celle des habitants de Colombie-Britannique. Nous sommes un conseil de planification sociale parmi beaucoup d'autres dans tout le pays. Nous sommes différents de la plupart des autres dans la mesure où les autres organisations que vous connaissez mieux, comme le conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton ou le Toronto Social Planning Council ont une base municipale. Nous avons pour mandat d'examiner la situation dans l'ensemble de la province. Puisque nous sommes une organisation à but non lucratif, nous recevons un financement de base de Centraide. En outre, notre organisation repose sur ses membres. Nous avons plus de 4 000 membres payant une cotisation et finançant ainsi une part importante de nos activités. Nous effectuons également beaucoup de travaux de recherche sur contrat ainsi que de la recherche de base sur la sécurité du revenu et des questions connexes. C'est de ce dernier sujet que je veux vous entretenir ce soir.

J'ai également été très heureux d'être là ce matin car j'ai trouvé l'exposé de M. Offord très intéressant et très instructif. Pour ceux d'entre vous qui étaient présents ce matin, je voudrais élaborer quelque peu sur deux des observations qui ont été faites avant de passer à mon propre exposé. Le témoin a fait remarquer que s'il était vrai que certains enfants de familles à faible revenu ne manifestaient pas la symptomatologie qu'il étudiait et que s'il était tout aussi vrai que certains enfants de familles ayant un revenu suffisant manifestaient, eux, ces symptômes, la conclusion qui se dégage le plus clairement de ses recherches, c'est l'incidence incroyable de ces symptômes dans les familles à faible revenu, particulièrement celles qui bénéficient du soutien du revenu.

D'après nous, il y a une raison à cette incidence beaucoup plus élevée chez les personnes bénéficiant du soutien du revenu. Il est certes difficile d'affirmer de façon absolue qu'un élément est la cause de l'autre et de s'arrêter à un facteur principal, mais à notre avis, la gravité de la pauvreté des bénéficiaires du soutien du revenu est un facteur déterminant, sinon le principal facteur, de cette incidence beaucoup plus grande des symptômes chez les enfants de ces familles par rapport aux autres familles ayant également un faible revenu. En d'autres termes, nous ne pouvons pas définir la pauvreté en nous arrêtant à un seuil de 10 000 \$ ou 20 000 \$, selon le chiffre que l'on veut utiliser, mais nous devons également tenir compte de la gravité de la pauvreté. Heureusement, Statistique Canada envisage maintenant, selon un récent projet de document, de revoir son seuil de faible revenu dans son système de rapport de façon à ne pas considérer uniquement l'incidence de la pau-

[Text]

erty as well as the depth of poverty, which will be a great help to all of us who are concerned in this field.

The other point I feel was important in Dr. Offord's presentation this morning is that while it is true that any solution to child poverty and the concomitant adult problems that emerge will require both economic and social reforms, I and my organization would argue that major economic reforms will be necessary—in fact a precondition—before any new social programs can have a full impact. It is to these economic reforms that I will focus my presentation and which is at the heart of the brief that was handed out to you.

Perhaps the bedrock of Canada's safety net against poverty was the Canada Assistance Plan, which was passed over 20 years ago. Its cost sharing arrangements for social assistance were seen by its developers as the vehicle that would eliminate poverty in Canada. Each year, as was mentioned by the Chair, we produce a report called "Regaining Dignity" which examines a basket of goods and services, all of which are eligible for cost sharing and are necessary for people to participate in community life. We compare that against the actual rates that are provided under income assistance.

Our findings—and we do annual reports—consistently indicate that children with families on income assistance or welfare face a monthly shortfall in income compared to basic expenses of between 44 and 69 per cent. We are speaking of very significant shortfalls between what it costs to live and what they receive on income assistance. These differences depend on the age of the child or the children in the household. One of the things that we found to be very important, which was mentioned in Dr. Offord's presentation this morning, was this notion of what happens with teenagers. He particularly mentioned that among teenage boys, the symptomologies that he was reporting grow enormously once they hit secondary school. Part of that is the way in which the reporting was done by teachers.

We have found that it costs about \$100 a month more to raise a teenager than it does to raise a five year old, excluding child care because often child care is picked up in other forms. Teenagers basically cost more. I have two of them, and my life experiences tell me they cost probably more than \$100 a month difference than what we found in terms of basic goods and services, yet our income assistance rate and family allowances do not take this into consideration.

It is ironic that B.C., which does not have one of the better governments as far as income assistance is concerned, does take this into account in terms of the payments they make under maintenance to foster parents. In other words, foster parents who take in teenagers will receive over \$100 a month more than they would if they had a younger child. Needless to say, these same payments are cost shareable under CAP. So you have the use of a program in one area that recognizes the cost differences in raising a teenager, yet other areas of policies and economic transfers do not.

[Traduction]

vreté, mais aussi le niveau ou la gravité de pauvreté, ce qui sera très utile à tous ceux qui travaillent dans ce domaine.

Un autre point m'a paru important dans l'exposé de M. Offord ce matin, le fait qu'il faudra à la fois des réformes économiques et sociales pour régler le problème de la pauvreté des enfants et les problèmes concomitants des adultes qui apparaissent; ceci est très vrai mais j'estime, ainsi que mon organisation, qu'il sera nécessaire au préalable d'entreprendre des réformes économiques majeures avant que de nouveaux programmes sociaux puissent réellement avoir un impact. Mon exposé va donc porter essentiellement sur ces réformes économiques qui sont au centre du mémoire que je vous ai remis.

C'est sans doute le Régime d'assistance publique du Canada, adopté il y a plus de 20 ans, qui a été la pierre angulaire du système canadien de protection contre la pauvreté. Ses auteurs pensaient que les dispositions de partage des coûts d'assistance sociale allaient permettre d'éliminer la pauvreté au Canada. Chaque année, comme l'a dit le président, nous publions un rapport intitulé «Regaining Dignity» qui examine un ensemble de biens et de services, tous admissibles au partage des coûts et indispensables pour participer à la vie communautaire. Nous comparons cela aux paiements effectivement versés dans le cadre du soutien du revenu.

Nous constatons régulièrement—ce sont des rapports annuels—que les enfants des familles bénéficiant du soutien du revenu ou de l'assistance sociale souffrent d'un écart mensuel entre revenus et dépenses de base de l'ordre de 44 à 69 p. 100. Il y a donc une différence gigantesque entre le coût de la vie et les paiements de soutien du revenu. Ces écarts dépendent de l'âge de l'enfant ou des enfants dans la famille. Une question nous a paru très importante, et elle a d'ailleurs été mentionnée par M. Offord ce matin, il s'agit des adolescents. Il a signalé que chez les garçons adolescents en particulier, les symptômes qu'il observait augmentaient considérablement lors de l'entrée à l'école secondaire. Ceci est en partie dû à la façon de procéder des professeurs.

Nous avons constaté qu'il faut à peu près 100 \$ par mois de plus pour élever un adolescent qu'un enfant de cinq ans, sans compter la garde d'enfant car ceci peut souvent être récupéré d'une autre façon. Les adolescents coûtent plus cher. J'en ai deux, et d'après mon expérience personnelle, la différence est sans doute supérieure à 100 \$ par mois, sur le plan des biens et services de base; pourtant, les paiements de soutien du revenu et des allocations familiales ne tiennent pas compte de cette différence.

Il est ironique de voir qu'en Colombie-Britannique, où nous n'avons pourtant pas le meilleur gouvernement qui soit sur le plan du soutien du revenu, cette différence est prise en considération dans les sommes versées aux foyers nourriciers. Autrement dit, les parents nourriciers qui accueillent des adolescents recevront plus de 100 \$ par mois de plus que s'ils avaient un enfant plus jeune. Il va sans dire que ces paiements peuvent également être partagés dans le cadre du RAPC. Ainsi, nous avons là un programme où l'on tient compte du fait qu'il en coûte plus cher d'élever un adolescent, ce qui, par contre,



[Text]

I think that while it was seen that CAP could be the vehicle to eradicate poverty, it is unfortunately the case that successive provincial governments right across the country have not done so. In other words, while there was the enabling legislation through CAP and cost sharing, provincial governments have not carried the ball. The safety net against poverty a lot of us now call a legislative measure of deep poverty in Canada. In other words, the Canada Assistance Plan as it is now construed is not working to meet its original intent. One of our ministers once mentioned that the reason why there are poor children that are going hungry in schools or are not coming with their lunches is because their families are inadequate or do not know how to budget their money, and that what they really need is not additional dollars or additional money to put into the Hungry School Program that started in Vancouver but, rather, training to budget their money significantly. In other words, the cause of the deep poverty and hunger among children, especially, is due to inadequate parenting. We at the Social Planning and Research Council of British Columbia adamantly reject this view. It is wrong.

There is significant anecdotal evidence that says it is not true and that what these parents need is more financial resources. In other words, we base our premise with respect to how to deal with the question of child poverty on the fact that child poverty is a result of parents having insufficient financial resources to meet not only the needs of their children but, in most cases, their own needs. There is a significant body of anecdotal evidence that tells us how parents do without in order to try to give their kids as much as they possibly can. This is not to say that there are not some poorer inadequate parents, just like there are some parents who are better off who are inadequate or may be poor budgeters. But that is not the significant cause of poverty and the concomitant problems in adult life that we see among children of the poor.

What I would like to turn to now are the two major sources of ways in which people get income. I would like to discuss the kind of policy prescriptions that we think would be necessary in both the short and long terms if one is to seriously eradicate the scourge of child poverty in Canada.

The first one on which I would like to focus is employment. Employment is the major source of income and the way in which people get income here. One important thing that we talk about in our brief is that in Canada we lack the following policies: We do not have a full employment policy in Canada. We do not have an adequate minimum wage policy. We already have a partially adequate but, I would say, significantly inadequate pay equity policy. We also do not have accessibility to affordable child care. These are four major problems that need to be addressed if we are going to look at employment as the primary source of an adequate income for almost all families.

[Traduction]

n'apparaît absolument pas dans d'autres domaines de politiques et de transferts économiques.

On considérerait donc que le RAPC allait permettre l'élimination de la pauvreté, mais malheureusement, les gouvernements provinciaux qui se sont succédés dans les différentes régions du pays n'ont pas suivi. En d'autres termes, même si la législation le permettait dans le cadre du RAPC et des ententes de partage des coûts, les gouvernements provinciaux n'ont pas repris le flambeau. Pour beaucoup d'entre nous maintenant, il faut une mesure législative de la pauvreté profonde au Canada. Autrement dit, le Régime d'assistance publique du Canada ne répond plus maintenant à son objectif premier. L'un de nos ministres a déclaré une fois que si les enfants pauvres avaient faim à l'école ou y venaient sans leur déjeuner, c'était parce que leur famille ne savait pas s'y prendre ou ne savait pas établir de budget et qu'ils n'avaient pas réellement besoin des fonds supplémentaires devant être consacrés au Hungry School Program mis sur pied à Vancouver mais plutôt, d'une formation pour leur apprendre à gérer leur budget convenablement. Autrement dit, si les enfants sont affamés et prudemment démunis, c'est parce que les parents ne sont pas à la hauteur. C'est une notion que nous refusons catégoriquement au Social Planning and Research Council of British Columbia. C'est tout à fait faux.

Nous avons suffisamment de preuves pour savoir que ce n'est pas vrai et que ces parents ont en fait besoin de plus de ressources financières. C'est-à-dire que nous abordons la question de la pauvreté dans l'enfance en partant du principe qu'elle est due à l'insuffisance des ressources financières des parents qui ne peuvent satisfaire aux besoins de leurs enfants mais aussi, dans la plupart des cas, aux leurs. Il existe un grand nombre de signes concrets montrant que les parents se privent en fait pour essayer de donner le plus possible à leurs enfants. Ceci ne veut pas dire que tous les parents pauvres sont parfaits, tout comme d'autres parents ayant des revenus plus importants ne sont pas à la hauteur ou ne savent pas gérer un budget. Mais ce n'est pas à cela que sont dus la pauvreté et les problèmes concomitants dans la vie adulte que nous voyons chez les enfants pauvres.

Je voudrais maintenant dire quelques mots des deux principales sources de revenu et aborder la question du type de politique qui nous paraît nécessaire à court et à long terme pour éliminer réellement ce fléau qu'est la pauvreté dans l'enfance au Canada.

Je vais commencer par le domaine de l'emploi. L'emploi est la principale source de revenu pour la plupart des gens. Malheureusement, nous en parlons dans notre mémoire, plusieurs politiques nous manquent au Canada: nous n'avons pas de politique de plein emploi, nous n'avons pas non plus de politique adéquate de salaire minimum. Nous avons déjà une politique relativement satisfaisante de parité salariale. Nous n'avons pas accès à un régime abordable de garde d'enfants. Ce sont quatre grands problèmes qu'il faut aborder si l'on veut examiner l'emploi en tant que source première de revenu pour la plupart des familles.

## [Text]

In the recent budget submitted by the finance minister, it was stated that unemployment may need to rise to 8.5 per cent or higher in order to fight inflation. Increased unemployment along with the imposition of Bill C-21, the changes to the Unemployment Insurance Act, will increase the depth of poverty simply because it is going to put more people on income assistance. Poverty will increase if unemployment increases and it will be exacerbated by Bill C-21 in terms of what is happening with unemployment insurance.

A country that is not committed to full employment, therefore, cannot expect employment to be the vehicle for eradicating poverty. It does not make any sense to have 8.5 per cent or higher unemployment. At the same time, we would argue that it is hypocritical then to turn around and blame the individuals for their unemployment when unemployment becomes an instrument of government economic policy, whether it be to fight inflation or whether it be for any other reason. It just becomes hypocritical to blame those individuals when in fact they become the victims of a policy of the government.

This morning one of the senators mentioned a committee report entitled "Only Work Works". That is an important report as far as we are concerned because it recognizes that job creation along with training could help reduce at least some of the depth of poverty. It will not eliminate poverty but it will reduce some of the depth of poverty.

I think it is very important to recognize that further training and education, while an important measure, really increases the competitiveness of individuals in a given labour market. In and of itself it does not reduce poverty. It increases the competitiveness in the labour market. A body of evidence from the United States that was generated in the seventies worries about this notion of the inflation of credentials, that in order to become a waitress or to become almost any other kind of worker you must have a university degree. We need to be cautioned that training in and of itself will not solve the issues that are addressed in terms of full employment policy. These things are helpful and make people more competitive, as I have said, but they do not address the issues per se.

A recent report put out by Canada Employment and Immigration, entitled "Success in the Works—A Profile of Canada's Emerging Workforce", gives us some understanding of why that is the case. It states that virtually all of the 1.25 million new net jobs created since 1981 have been in the service sector. The service sector is often thought of as a homogeneous sector, but it is not like that. It is a very segmented sector, as economists refer to it. On the one hand you have the better paying jobs—professional, managerial and technical—and there has been significant growth in that segment of the service sector. On the other hand, you have another segment of that sector which is predominately personal services and retail trade work. These jobs are usually filled by women and are usually poorer paying. They are definitely jobs that do not provide an income adequate to meet family needs.

## [Traduction]

Dans le budget récent présenté par le ministre des Finances, il était dit que le chômage risquait de devoir passer à 8,5 p. 100 ou plus pour lutter contre l'inflation. L'augmentation du chômage associée à l'imposition du projet de loi C-21, concernant les changements à la Loi sur l'assurance-chômage, aggraveront le niveau de pauvreté, tout simplement parce qu'un plus grand nombre de gens devront recourir au soutien du revenu. La pauvreté augmentera parallèlement au chômage et sera exacerbée par le projet de loi C-21 et ses effets sur l'assurance-chômage.

Sans une politique de plein emploi, un pays ne peut compter sur l'emploi pour éliminer la pauvreté. C'est insensé d'avoir un chômage de 8,5 p. 100 ou plus. En même temps, c'est être d'après nous hypocrite de rendre les chômeurs responsables de leur sort alors que le chômage devient un instrument de la politique économique gouvernementale, pour combattre l'inflation ou pour toute autre raison. C'est de l'hypocrisie de blâmer ces chômeurs alors qu'ils ne sont en fait que les victimes d'une politique gouvernementale.

Ce matin, l'un des sénateurs citait un rapport de comité intitulé «Il n'y a que le travail qui vaille». C'est un rapport important en ce qui nous concerne, car on y reconnaît que la création d'emploi associée à la formation pourrait contribuer à réduire en partie tout au moins, la gravité de la pauvreté. Celle-ci ne serait pas éliminée mais tout au moins atténuée.

Il nous semble très important de reconnaître qu'une éducation et une formation plus poussées, quoique importantes, vont rendre les individus plus compétitifs sur un marché du travail donné. En soi, ceci ne diminue donc pas la pauvreté mais intensifie la concurrence sur le marché du travail. D'après des données recueillies aux États-Unis au cours des années 1970, cette inflation des diplômes peut être une source d'inquiétude dans la mesure où pour devenir serveuse de restaurant ou pour obtenir pratiquement n'importe quel emploi, il faut un diplôme universitaire. Nous devons être prudents et savoir que la formation en soi ne règlera pas les problèmes que résoudrait une politique de plein emploi. La formation et l'éducation sont utiles et, comme je l'ai dit, augmentent la compétitivité mais ne règlent pas les problèmes proprement dit.

Un rapport récent d'Emploi et Immigration Canada, intitulé «Le nouveau mode d'emploi—Profil de la croissance du marché du travail», nous permet de mieux comprendre la raison de ce phénomène. On y explique que la quasi-totalité des 1,25 million de nouveaux emplois nets créés depuis 1981 se trouvaient dans le secteur des services. Celui-ci est souvent considéré comme un secteur homogène, mais ce n'est pas le cas. C'est un secteur très fragmenté, comme disent les économistes. Il y a d'une part les emplois les mieux rémunérés—professionnels, cadres et techniciens—et ce segment du secteur des services a beaucoup augmenté. D'autre part, il y a un autre segment où prédominent les emplois dans les services personnels et le commerce de détail qui sont généralement détenus par des femmes et moins bien rémunérés. Ces emplois ne permettent pas d'obtenir un revenu suffisant pour subvenir aux besoins de la famille.



## [Text]

Therefore, on the one hand the training will help people in terms of these well paying jobs, but training is not necessarily a significant requirement for a lot of these more poor paying jobs.

One of the things that we need to address in terms of these poorer paying jobs is the fact that we need minimum wage legislation that will ensure a better living wage. I realize that minimum wage legislation is essentially a provincial responsibility, although it is also a federal responsibility. The federal sector of our government could help by passing minimum wage legislation that would raise federal minimum wages to at least \$7.50 an hour.

We have selected \$7.50 an hour because that has the approximate purchasing value in today's terms of what the minimum wage was in the mid-seventies, when it was no great shakes, either. But the present minimum wage, \$5.00 an hour, has fallen significantly behind what the minimum wage was able to purchase in the mid-seventies. We feel that at the federal level that minimum wage could be raised in terms of all of its areas of jurisdiction.

Secondly, we feel that it could be a requirement of all federally funded and cost-shared programs that are provided by the federal government. In other words, you can't get the money unless you pay the people a minimum wage of \$7.50, and that would include Challenge 1988, 1989, 1990, 1995 or whatever other alphabet soup job creation is created by the federal government in which it puts a good portion, if not all, of the money.

I should mention that \$7.50 is no great shakes. A person working at \$7.50 an hour, 37.5 hours a week, would during the course of a year earn \$14,625, which is still \$1,000 below the income cutoff line established by Statistics Canada for a mother with one child. Of course, it is worse for a mother with two children or for a couple with two children and only one income.

Another thing we need to recognize when looking at the issue of child poverty is that child poverty will not be eliminated unless we address adequately the issue of the feminization of poverty in Canada.

Poverty in Canada, especially as it affects children, is predominantly a phenomenon that involves women. As you are probably aware from reports put out by the National Council of Welfare, six out of ten children in lone parent families headed by a woman in Canada are poor. That constitutes 60 per cent. In British Columbia it is even worse. It is 70 per cent. I come from a province in which we often get embarrassed about things that happen there.

There is no question in my mind that, by extending employment equity programs and the regulations that go with them, we would enhance one of the ways to try to help or encourage women to get into the better paying jobs. We have suggested in our brief that the employment equity program should apply immediately to all firms of 100 or more employees instead of the current 500 or more employees. If I had my druthers, although it would probably be an administrative nightmare initially, I would extend it to all firms of ten or more employees. There is no way in which we are going to address the feminiza-

## [Traduction]

Ainsi, la formation sera utile pour ces emplois mieux rémunérés, mais elle n'est pas un critère réellement significatif pour un grand nombre des emplois les plus mal payés.

A cet égard, nous devons savoir que seule une législation sur le salaire minimum pourra garantir des salaires décentes. Je sais qu'il s'agit là d'une responsabilité provinciale, quoique ce soit également du ressort fédéral. Le secteur fédéral de notre gouvernement pourrait faire œuvre utile en adoptant une loi sur le salaire minimum faisant passer les salaires minimum fédéraux à au moins 7,50 \$ de l'heure.

Nous avons choisi le chiffre de 7x50 \$ de l'heure parce qu'en terme de pouvoir d'achat, il correspond à peu près au salaire minimum du milieu des années 70, qui n'allait pas très loin non plus. Mais le salaire minimum actuel de 5 \$ de l'heure, est tombé nettement en dessous du salaire minimum de l'époque sur le plan du pouvoir d'achat. Nous estimons que le salaire minimum pourrait être augmenté dans tous les domaines relevant du gouvernement fédéral.

Deuxièmement, ce pourrait être un critère pour tous les programmes financés par le gouvernement fédéral et à coûts partagés mis sur pied par le gouvernement fédéral. Autrement dit, pour obtenir les fonds, il serait obligatoire de payer un salaire minimum de 7,50 \$ de l'heure, et ceci comprendrait Challenge 1988, 1989, 1990, 1995 ou tout autre programme xyz de création d'emploi institué par le gouvernement fédéral et financé par lui en totalité ou en partie.

Je dois préciser qu'on ne va pas très loin avec 7,50 \$. Une personne travaillant 37 1/2 heures par semaine à 7,50 \$ de l'heure gagnerait sur l'année 14 625 \$, soit encore 1 000 \$ de moins que le seuil de revenu établi par Statistique Canada pour une mère avec un enfant. Naturellement, c'est pire pour une mère avec deux enfants ou pour un couple avec deux enfants et un seul revenu.

Dans cette étude de la pauvreté dans l'enfance, nous ne devons pas non plus oublier qu'elle ne pourra être éliminée que si nous nous attaquons au problème de la féminisation de la pauvreté au Canada.

La pauvreté au Canada, particulièrement en ce qui touche les enfants, est essentiellement un phénomène féminin. Comme vous le savez sans doute d'après les rapports publiés par le Conseil national du bien-être, six enfants sur 10 dans des familles monoparentales dirigées par des femmes au Canada sont pauvres, soit 60 p. 100. En Colombie-Britannique, c'est encore pire. La proportion est de 70 p. 100. Je viens d'une province où nous avons souvent honte de ce qui se passe.

Il est évident pour moi qu'en élargissant les programmes d'égalité en matière d'emploi et les règlements qui les accompagnent, nous pourrions aider ou encourager les femmes à accéder à des emplois mieux rémunérés. Nous expliquons dans notre mémoire que le programme d'égalité en matière d'emploi devrait s'appliquer immédiatement à toutes les sociétés de plus de 100 employés et non de plus de 500 employés, comme actuellement. Si je pouvais choisir, en dépit du cauchemar administratif que ceci représenterait au départ, j'inclurais même toutes les entreprises de 10 employés ou plus. La seule

## [Text]

tion of poverty until we pay women more. It is that simple. We need to find mechanisms that will insure that we do that.

The fourth problem that has to be addressed if we are going to look at employment as a vehicle by which to provide incomes to families so that their children are not living in poverty concerns the lack of affordable licensed child care. I am sure that this creates one of the greatest barriers, especially for single women entering the labour force or for a woman who is the second earner in her household being able to enter the labour market. I am sure that you will receive information from the day care advocacy groups—hopefully you will receive information—about the depth of this shortage.

In Vancouver the shortage is critical. For infant care, we have less than 100 spaces in all of Greater Vancouver. So that if you are a mom with a child under 18 months and want to go back into the labour market—or, if you are a single mom with a child under 18 months—you will not find child care; it does not exist. People now go on a waiting list before they are pregnant in order to plan a child and have infant child care in Vancouver. There is a five-year waiting list for the few licenced infant care spaces in Vancouver. It does not get much better for toddler care, nor does it get much better for those of pre-school age or out-of-school age. There is a tremendous shortage in facilities, staff and cost.

The federal government at one time had a child care initiative which, unfortunately, got lost in the last election. It is crucial that funding be made available simply to establish the facilities for child care services. There is no space. There are no physical spaces in which to have child care.

With the growth in the school-age population in Vancouver—and this is probably true in many other communities in Canada—those after-school-care spaces are now being kicked out of the schools because they are required to provide for classrooms. Furthermore, there are no other spaces to put them in that meet minimal licencing requirements.

I do not think that we want to go back to the days when kids were looked after in basements with five foot ceilings, or in places that were not good care places for children. Funding is absolutely essential just to develop the physical spaces in which child care can take place, let alone to assist the non-profit societies that would be able to set those up.

A second significant concern is the wages of child care workers. I do not know if any of you have children in child care or if you know people who are involved with child care, but child care workers are paid at poverty-level wages for the most part. They are almost all women. Again, it is a reminder of how we under-value the work that is done by women, especially in the care of children.

In addition, we need to develop higher wages for child care workers. We have a tremendous shortage in Vancouver of

## [Traduction]

façon de régler le problème de la féminisation de la pauvreté est de payer les femmes davantage. C'est simple. Nous devons trouver des mécanismes qui nous permettent de le faire.

La quatrième question à régler si nous considérons l'emploi comme un moyen de donner aux familles un revenu suffisant qui évite à leurs enfants de vivre dans la pauvreté, est celle de l'absence de garderies agréées abordables. Je suis sûr que cet obstacle est l'un des plus difficiles, particulièrement pour les femmes seules commençant à travailler ou pour une femme qui gagnerait le deuxième salaire du ménage. Je suis sûr que les groupes de promotion des services de garde à l'enfance vous donneront toute l'information nécessaire sur la gravité de cette pénurie.

A Vancouver, la pénurie est aiguë. Pour les nourrissons, nous avons moins de 100 places dans toute la région du Grand Vancouver. Une mère ayant un enfant de moins de 18 mois et souhaitant recommencer à travailler—ou, une mère seule avec un enfant de moins de 18 mois—ne peut trouver de place en garderie; il n'y en a pas. Actuellement, les femmes se mettent sur une liste d'attente avant leur grossesse pour pouvoir planifier et avoir une place en garderie pour leur bébé à Vancouver. Il y a une liste d'attente de cinq ans pour les quelques places de garderie pour nourrissons à Vancouver. La situation n'est guère meilleure pour les bambins de 2-3 ans ou pour les enfants d'âge préscolaire ou encore les enfants d'âge scolaire après l'école. On manque terriblement de locaux, de personnel et de fonds.

A un certain moment, le gouvernement fédéral avait lancé un programme de garde d'enfants qui a malheureusement été abandonné aux dernières élections. Il faut absolument trouver des fonds ne serait-ce que pour établir les locaux nécessaires aux garderies. Il n'y a pas de place. Il n'y a pas de local où installer une garderie.

Avec l'augmentation de la population d'âge scolaire à Vancouver—il en va sans doute de même dans de nombreuses autres localités au Canada—les places prévues pour la garderie après l'école sont maintenant supprimées des écoles car on veut récupérer les salles pour en faire des classes. En outre, il n'y a pas d'autre endroit que réponde aux normes minimums exigées.

Je ne crois pas que nous voulions revenir à l'époque où les enfants étaient gardés dans des sous-sols avec un plafond de cinq pieds ou dans des endroits qui n'étaient pas appropriés pour des enfants. Il est absolument indispensable de trouver des fonds simplement par aménager les locaux nécessaires à la garde des enfants, sans même parler d'aider les sociétés à but non lucratif qui pourraient s'en occuper.

Le deuxième problème majeur est celui du salaire des éducatrices de garderie. J'ignore si certains d'entre vous ont des enfants en garderie ou connaissez des personnes s'occupant de garderies, mais les personnes travaillant dans des garderies reçoivent généralement un salaire correspondant au seuil de pauvreté. Ce sont presque toujours des femmes. Encore une fois, ceci montre à quel point nous sous-évaluons le travail des femmes, particulièrement s'il s'agit de s'occuper d'enfants.

Nous devons augmenter les salaires du personnel des garderies. Nous manquons terriblement d'éducateurs et d'éducatrices.



*[Text]*

child care workers. Not only do we not have the spaces, but the spaces that exist are constantly fighting one another or competing with a diminished market of people who are in the child care field. Furthermore, they cannot afford to pay them more because of their fee-for-services spaces. We need to find ways in which to attract and retain qualified child care staff. That means that we will have to increase their wages.

Thirdly, we know—and this is particularly for a long-term solution—that child care must be made universally available as a service. The current fees that are required for child care make child care, especially for under school-age children, virtually beyond the reach of most parents.

Child care is becoming a purview of the well-to-do. If you have two children who need to be in child care, it is probably cheaper to have a nanny if you have the physical space. If you need infant care, you are looking at \$700 per month. If you have a toddler, you are looking at another \$500 a month. That is \$1,200 a month if you are paying fees, and in those locations the child care workers are still not paid adequately. Fees cannot be the basis on which child care is provided. We would argue in the long-term that child care needs to be universally available to all parents who wish it and want to use it.

Even if full employment, higher minimum wage, greater employment equity and universally-accessible child care were available, we would still require income support programs. In other words, even if we had all of the other things in terms of employment, in and of itself it would not totally eradicate child poverty. We would still have to have income support programs. This is for several reasons.

First, there are the vagrancies of the market economy. Firms restructure. They lay off people and reduce hours. People get caught in what happens in a marketplace even where there is full employment. This is true in Sweden, which is as close to full employment as any society that we are aware of in the western world.

Secondly, you have individual circumstances where people get ill. People are no longer able to do a particular job as they age. Women get pregnant and have to leave the labour force for a while. They may in part be covered by unemployment insurance, but in other cases they are not fully covered by unemployment insurance. So that we need to find ways in which we can transfer income through income-support programs, of whatever sort, to families.

It is obvious, if we are looking at short-term solutions for those in deep poverty right now, that significant increases in Family Allowance and the Child Tax Credit would provide some relief and some short-term measures. We would argue that Family Allowance would be the better of the two programs primarily because it is delivered monthly, which is what people need; and, secondly, it is administratively simple.

There are other ways of taxing back, other than the claw-back that has been brought in, in terms of people who earn sig-

*[Traduction]*

ces de garderies à Vancouver. Non seulement nous n'avons pas suffisamment de garderies, mais celles qui existent se battent continuellement pour trouver du personnel parmi un nombre toujours plus bas de travailleurs en garderie. Il est de plus impossible de les payer plus cher en raison des places payantes. Nous devons trouver un moyen d'attirer et de conserver des éducateurs qualifiés. Pour cela, nous devons augmenter leur salaire.

Troisièmement, nous savons—et c'est surtout une solution à long terme—que la garde d'enfants doit devenir un service universel. Le tarif actuel des garderies est tel, particulièrement pour les enfants d'âge préscolaire, qu'il est inabordable pour la plupart des parents.

La garderie est devenue le privilège des mieux nantis. Si on a deux enfants à faire garder, il est sans doute moins coûteux d'avoir une gardienne à la maison si on a la place nécessaire. Pour faire garder un nourrisson, il faut compter environ 700 \$ par mois. Pour un enfant un peu plus âgé, le chiffre est d'environ 500 \$ par mois. Ceci représente 1 300 \$ par mois si l'on doit payer et dans ces centres, le personnel n'est toujours pas assez rémunéré. La garderie ne peut être réservée à ceux qui paient. Nous considérons qu'à long terme, les services de garderie doivent être mis universellement à la disposition de tous les parents qui le désirent et veulent y recourir.

Même avec le plein emploi, un salaire minimum plus élevé, une plus grande égalité en matière d'emploi et des services de garderie universellement accessibles, nous aurions toujours besoin des programmes de soutien du revenu. En d'autres termes, même si tous les autres éléments étaient là, l'emploi ne suffirait pas à éliminer totalement la pauvreté chez les enfants. Les programmes de soutien du revenu continueraient d'être nécessaires et ce, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, les fluctuations de l'économie de marché. Les entreprises se restructurent, elles licencient leur personnel et compriment les heures. Les gens sont victimes des changements du marché, même si le plein emploi existe. Ceci est vrai même en Suède, le pays occidental qui s'approche le plus d'une situation de plein emploi.

Deuxièmement, il y a les circonstances particulières, des problèmes de maladie, par exemple. Avec l'âge, il devient impossible d'exercer un emploi particulier. Les femmes attendant un enfant doivent quitter la population active pendant un certain temps. Elles sont peut-être partiellement protégées par l'assurance-chômage, mais elles ne le sont pas toujours. Il faut donc trouver une façon de transférer le revenu aux familles, au moyen de programmes de soutien du revenu ou autres.

Il est clair, si nous cherchons des solutions à court terme pour ceux qui sont actuellement parmi les plus pauvres, que l'on pourrait améliorer quelque peu la situation en augmentant les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants. Nous préférierions recourir aux allocations familiales, essentiellement parce qu'elles sont versées tous les mois, ce dont les gens ont besoin, et, deuxièmement, en raison de leur simplicité administrative.

Il existe d'autres moyens que ceux qui ont été proposés de récupérer ces paiements au moyen de l'impôt, pour les person-

## [Text]

nificantly-higher incomes. We can discuss that later, if you wish.

Significant increases in these two programs would assist in terms of people at the lower end of the income scales and especially those who are in a worse position.

Another thing that will have a major impact on three of the provinces is the recently-announced ceiling on the Canada Assistance Plan. B.C., fortunately—and this is one time that I am proud of our government—has taken that decision to court and said that the federal government has violated the agreement that requires one year's notice for any substantive change in the Canada Assistance Plan. We all hope that the B.C. suit is successful in the courts. But, it may or may not be; it is something that we do not know.

It is clear that this ceiling will penalize any of the provinces that wish to aid and help to eradicate and reduce the pain of child poverty. Ontario, as an example, has recently raised significantly its income-assistance rates in January. As a province, they will be heavily penalized if the 5 per cent ceiling does go through as planned.

There are other important changes, however, that also need to be made to the Canada Assistance Plan in the short term in order to make it work better. There are two that are particularly onerous to poor people.

First, there is the eligibility rule concerning liquid assets. While a lot of this is left up to the provinces in terms of the particulars, it is clear in the Canada Assistance Plan that help can only be provided to the poor. How that is defined often means the poorest of the poor.

Let me give you an example. In B.C.—and all provinces have these rules, which are fairly similar—a single person under age 55 in B.C. is allowed today to have \$160 in his bank. If he has more than that, he is not eligible for income assistance. If you have any liquid assets above \$160 as a single person, you are not eligible for income assistance.

To give you an example, an individual who has become unemployed and is not eligible for UI any longer has a car which he uses to go to work. It is a seven-year old car and is worth perhaps \$4,000. He goes to apply for income assistance and receives a rate that is absolutely inadequate to maintain the car. If this person decides to sell his car and use it for bus money he will no longer be eligible for income assistance, because it is now a liquid asset.

We have rules that discriminate heavily against people. Not only do we not give them enough to go ahead and pursue what it is that they need to pursue, but also penalize them severely in terms of their liquid assets.

A second major area in the Canada Assistance Plan that needs redress involves the retention of earned income. Again, it was mentioned in this morning's session about the issue of incentives. There is probably no place that is onerous as people

## [Traduction]

nes ayant un revenu plus élevé. Nous pourrions y revenir plus tard, si vous le souhaitez.

Une augmentation significative de ces deux programmes pourrait être utile aux personnes se trouvant aux paliers les plus bas de l'échelle et surtout dans les situations les plus difficiles.

Une autre mesure va avoir une incidence majeure sur trois des provinces, je veux parler du plafond annoncé récemment au Régime d'assistance publique du Canada. Heureusement, la Colombie-Britannique—et pour une fois, je suis fier de notre gouvernement—a porté cette décision devant les tribunaux, disant que le gouvernement fédéral enfreignait l'entente exigeant un préavis d'un an pour tout changement de fond au Régime d'assistance publique du Canada. Nous espérons tous que la poursuite intentée par la Colombie-Britannique portera ses fruits. Cependant, nous ne pouvons en être sûrs, il est impossible de savoir.

Ce plafond pénalisera bien sûr toutes les provinces qui chercheront à supprimer et à atténuer la pauvreté dans l'enfance. L'Ontario, par exemple, a augmenté considérablement ses versements de soutien du revenu en janvier. Cette province sera lourdement pénalisée si le plafond de 5 p. 100 est adopté comme prévu.

Il y a cependant d'autres changements importants à apporter au Régime d'assistance publique du Canada à court terme pour améliorer son fonctionnement. Deux éléments sont particulièrement difficiles pour les pauvres.

Tout d'abord, il y a la règle d'admissibilité concernant la liquidité des actifs. Quoique ce soit aux provinces à décider des détails, il est clair que l'aide accordée dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada est exclusivement destinée aux pauvres. La définition est telle que ceci signifie souvent les plus pauvres d'entre les pauvres.

Permettez-moi de vous donner un exemple. En Colombie-Britannique—et toutes les provinces ont des règles à peu près semblables—une personne seule âgée de moins de 25 ans a le droit d'avoir 160 \$ en banque. Si elle dispose d'une somme supérieure à cela, elle ne peut bénéficier du soutien du revenu. Une personne seule ayant plus de 160 \$ à sa disposition ne peut bénéficier du soutien du revenu.

Prenons par exemple le cas d'une personne sans emploi qui n'a plus droit aux prestations d'assurance-chômage et a une voiture qu'elle utilise pour aller travailler. C'est une voiture de sept ans qui vaut peut-être 4 000 \$. La personne fait une demande pour bénéficier du soutien du revenu et reçoit une somme tout à fait insuffisante pour entretenir la voiture. Si elle décide de vendre cette voiture et de prendre l'autobus, elle n'aura plus droit au soutien du revenu, puisque son avoir est devenu liquide.

Nos règles sont très discriminatoires. Non seulement les paiements ne sont pas suffisants pour permettre aux bénéficiaires de continuer à faire ce qu'ils sont à faire, mais en outre ils sont sérieusement pénalisés en raison de leurs actifs.

Il faudrait également modifier les règles du Régime d'assistance publique du Canada en ce qui concerne la conservation de l'argent gagné. Ceci a également été mentionné ce matin lorsqu'on a parlé des stimulants. Ce sont les stimulants offerts



## [Text]

on income assistance having incentives to enter in to the labour market.

The rules vary between province and province. If you want to become confused about income assistance, I would suggest a book put out by the National Council of Welfare called "The Tangled Safety Net" and you will get some idea of the mess that has occurred with these particular programs. However, B.C. is not unusual in terms of what it does regarding exemptions. A person is allowed a maximum before he is taxed back and under CAP, in terms of cost sharing, you are taxed back at 100 per cent.

A single person is allowed to retain \$50 a month of earned income. That is assuming they have been on income assistance for a certain period of time. Two people or more, that is a single mom and a child or a couple, are allowed to retain \$100 a month. The reason for these particular earnings exemptions is because it is argued that it costs that much more in order to go out and spend some time in the labour force. In other words, there would be increased transportation costs, clothing costs, and so on. That first \$50 or \$100 a month is meant to offset those costs.

Under CAP, anything earned above that is taxed back at 100 per cent. In the last couple of years B.C. and a couple of other provinces have created what they call the "enhanced earning exemption." If you earn above the \$50 or \$100 a month, depending on whether you are single or there are two or more, and you are able to keep 25 per cent of what you earn. They only tax back at 75 per cent. They pay 100 per cent on it because they are not cost-shareable dollars and because it exceeds CAP guidelines. I would ask you: Do you know what the marginal tax rate is for the most wealthy in terms of income tax in Canada? It is not 75 per cent. We tax the poor at a significantly higher rate than we charge the very richest in terms of income. What logic is there to that in terms of incentives? These are changes that need to be made to the Canada Assistance Plan.

If they were immediately changed, they would help the poorest of the poor, both in terms of having some assets, both liquid and non-liquid, that they could keep to help get them out of their poverty as well as being real incentives to enter the labour market.

Furthermore, in our opinion, the federal government could require that provinces, as a minimum, indicate what is the basis for establishing their income assistance rates. What baskets of goods and services are they meeting in order to meet the Canada Assistance Plan? We would argue even further that they should increase those assistance rates to the well-established poverty lines that exist and we would argue in favour of the Statistics Canada poverty lines. Our report is a little lower than those. There is fairly general agreement among all of those who look at poverty in Canada that there is a narrow band of differences in establishing poverty lines.

The provinces should be required, as a matter of course, to publicly state the basis on which they set the income assistance rates. This is not a radical proposal. It was included in the

## [Traduction]

aux personnes bénéficiant du soutien du revenu pour les inciter à travailler.

Les règles varient d'une province à l'autre. Si vous voulez vous perdre dans les arcanes du soutien du revenu, je vous conseille un livre publié par le Conseil national du bien-être intitulé «Un filet de sécurité troué» qui vous donnera une idée de l'embrouillamini de ces programmes. Le cas de la Colombie-Britannique n'a rien d'inhabituel en ce qui concerne les exemptions. Une personne a droit à un maximum avant d'être imposée sur les sommes reçues et, dans le cadre du RAPC, le taux de taxation est de 10 p. 100.

Une personne seule est autorisée à conserver 50 \$ par mois de son revenu gagné. Ceci est valable pour ceux qui bénéficient du soutien du revenu depuis un certain temps. Deux personnes ou plus, c'est-à-dire une mère seule avec un enfant ou un couple, ont le droit de garder 100 \$ par mois. Ces exemptions particulières sont autorisées parce qu'elles sont censées correspondre aux frais supplémentaires à engager pour travailler un certain temps, comme les frais de transport, d'habillement, etc. La somme de 50 \$ ou de 100 \$ par mois est censée servir à ces dépenses.

En vertu du RAPC, tout l'argent gagné au-delà de ce seuil est taxé à 100 p. 100. Au cours des deux dernières années, la Colombie-Britannique et deux autres provinces ont créé ce qu'elles ont appelé «l'exemption améliorée». Si l'on gagne plus des 50 \$ ou des 100 \$ par mois prévus, selon qu'il y a une personne seule ou deux personnes ou plus, il est possible de garder 25 p. 100 de ce que l'on gagne. Le taux d'imposition n'est que de 75 p. 100. Les provinces doivent payer à 100 p. 100 parce que ces fonds ne s'inscrivent pas dans les coûts partagés et dépassent les lignes directrices du RAPC. Mais savez-vous quel est le taux d'impôt marginal sur le revenu pour les plus riches au Canada? Il n'est pas de 75 p. 100. Les pauvres sont imposés sur le revenu à un taux nettement plus élevé que les très riches. Peut-on parler de stimulants véritables? Voilà donc les changements qu'il faut apporter au Régime d'assistance publique du Canada.

S'ils étaient mis en oeuvre immédiatement, la situation des plus pauvres d'entre les pauvres s'en trouveraient améliorée, sur le plan des avoirs, liquides ou non, qu'ils pourraient garder pour sortir de leur pauvreté et aussi sur le plan de l'attrait du marché du travail.

De plus, d'après nous, le gouvernement fédéral pourrait demander aux provinces d'indiquer au moins sur quelle base elles établissent leur taux de soutien du revenu. Quel ensemble de biens et de services prend-on pour satisfaire aux critères du Régime d'assistance publique du Canada? Nous estimons même que ces taux de soutien devraient être augmentés pour correspondre aux seuils de pauvreté établis et nous préconisons les seuils de pauvreté de Statistique Canada. Les chiffres de notre rapport sont un peu inférieurs à ceux-là. Tous ceux qui cherchent à régler le problème de la pauvreté au Canada estiment qu'il serait possible d'établir des niveaux de seuils de pauvreté.

Les provinces seraient donc tenues d'annoncer publiquement la base sur laquelle elles établissent leur taux de soutien du revenu. Ce n'est pas une proposition radicale. Elle faisait par-

*[Text]*

SARC report in Ontario as being one of the things that they felt was important.

These are all short-term solutions as far as we are concerned. In the long term, we believe that it will eventually be necessary to develop a guaranteed adequate income. I underline the word "adequate" rather than using the phrase "Guaranteed Annual Income." Unfortunately, the GAI has a bad name since the Macdonald Commission recommended \$3,000 per year. We will require a guaranteed adequate income if we are serious about wanting to reduce the huge inequalities that are beginning to emerge in Canada.

We need to begin asking ourselves not only what is adequate for people to live on, but what is too much. We need to recognize, as was reported in an interesting article in the *Vancouver Sun* a couple of years ago, the huge disparities in income which exist through work that are beginning to occur in our society. A front page article in the *Vancouver Sun* reported that a child-care worker, working full time, would earn \$10,000 a year and that at the other extreme of the scale a chief executive officer of one of our large corporations would earn over \$600,000 a year. Through tax loopholes, I am sure, he is able to shelter a significant portion of that income from taxation. We need to ask ourselves: Is it just or fair that a child-care worker who cares for our kids receives \$10,000 a year and another person receives \$600,000 a year? Those are gross income distortions.

The Economic Council of Canada has recently stated that we are beginning to see what they call the "disappearing middle." It is a phenomenon that we are beginning to see in terms of income distribution. We are seeing a group of people who are well-to-do, the haves of Canada on one side; and another group who are the have-nots of Canada. In between, we are creating a gap between those two groups. We need to ask ourselves whether that is the kind of Canada we want to see in the future. If not, how will we address that?

We would argue that one of the quickest mechanisms to use to create greater income equalities and lessen the spread is through a guaranteed adequate income for people and that should be universally available.

It is often argued that Canada cannot afford to eliminate poverty among children. It is also becoming clear that a body of evidence exists which indicates there is an enormous cost to child poverty whether it be in terms of health costs or criminal justice costs. Most importantly, there are lost economic opportunities for both individuals and society.

We have to make a decision as Canadians about whether we want to eradicate poverty among children. We also need to recognize that financial and employment solutions will not eliminate all of our problems. We would not be so foolish as to say that this will heal all our problems. There are other issues which need to be addressed. We have absolutely no doubt that the suggestions we have made in terms of redistributing income through employment and income transfers will significantly reduce a lot of the problems we have had.

*[Traduction]*

tie des éléments jugés importants dans le rapport SARC en Ontario.

Pour nous, nous n'avons là que des solutions à court terme. A long terme, nous estimons qu'il sera nécessaire d'instituer un revenu garanti adéquat. Je souligne le mot «adéquat» plutôt que d'utiliser les termes «revenu annuel garanti». Malheureusement, le RAG a acquis une mauvaise réputation depuis que la Commission Macdonald a recommandé le chiffre de 3 000 \$ par an. Il faudra un revenu garanti adéquat si nous voulons réellement supprimer les terribles inégalités qui commencent à apparaître au Canada.

Nous devons commencer à nous demander non seulement ce qui est adéquat pour vivre, mais aussi ce qui est excessif. Comme l'expliquait un intéressant article du *Vancouver Sun* il y a environ deux ans, nous devons nous rendre compte des différences de revenu énormes qui apparaissent dans notre société. Selon un article paru en première page dans le *Vancouver Sun*, un éducateur travaillant à plein temps dans une garderie gagnerait 10 000 \$ par an alors qu'à l'autre extrémité de l'échelle, le directeur général d'une de nos grandes sociétés pourrait gagner plus de 600 000 \$ par an. Je suis sûr que grâce à des échappatoires fiscales, il réussirait à éviter d'être imposé sur une bonne partie de ce revenu. Nous devons nous demander s'il est juste qu'un travailleur de garderie qui s'occupe de nos enfants ne touche que 10 000 \$ par an alors qu'une autre personne gagne 600 000 \$. Ce sont des écarts de revenu gigantesques.

Le Conseil économique du Canada a déclaré récemment que nous commençons à observer ce qu'il appelle la «disparition du milieu». C'est un phénomène nouveau dans la répartition du revenu. Il y a un groupe de personnes nanties, les riches du Canada, d'un côté, et de l'autre, le groupe des démunis. Entre les deux, l'écart se creuse. Nous devons décider si c'est ce Canada que nous souhaitons pour l'avenir. Sinon, comment remédier à cela?

D'après nous, la solution la plus rapide pour créer une plus grande égalité de revenu et atténuer l'écart serait la mise en place d'un revenu garanti adéquat universel.

On dit souvent que le Canada n'a pas les moyens d'éliminer la pauvreté chez les enfants. Il apparaît également de plus en plus clairement que le coût de la pauvreté dans l'enfance est extrêmement élevé, aussi bien sur le plan de la santé qu'en ce qui concerne la justice criminelle et surtout, en termes de possibilités économiques perdues pour les individus comme pour la société.

Nous devons prendre une décision en tant que Canadiens pour savoir si nous voulons supprimer la pauvreté dans l'enfance. Nous devons également nous rendre compte que les mesures financières et les programmes d'emploi n'élimineront pas tous nos problèmes. Nous ne sommes pas assez naïfs pour croire que tous nos problèmes disparaîtraient ainsi. Il reste d'autres questions à régler. Mais nous sommes certains que les suggestions que nous avons formulées au sujet de l'emploi et des transferts de revenus pour assurer une nouvelle répartition



[Text]

**Senator David:** I listened very carefully to your testimony and I cannot help but say that, to obtain the results which are the premise of your report, I can see only one solution which is mentioned at the end of the report. It is the Guaranteed Annual Income. To do anything else would be merely shifting the assistance from one ministry to another and no one would know what the end result would be. Considering this possibility, which has been recommended by some commissions, what is your feeling about the minimum Guaranteed Annual Income in 1990?

**Mr. Goldberg:** One of the issues that any policymaker needs to address is whether one sets the guaranteed—and I would use the word “adequate”—income at a level of adequacy which has been well established. We have an idea that for a family of four we should consider \$20,000 plus, and for a single person we should be looking at over \$10,000. That is what it takes to adequately survive and to be a contributing member in your community. You cannot do it on less than that. Statistics Canada's lines, our discoveries, metropolitan Toronto's discoveries and the discoveries of others have found that there are variations and differences but that we are reasonably close to what is adequate.

The question then becomes whether you, as a policy measure, should start off by saying it needs to be adequate or whether that will destroy incentives. We would argue that it would not destroy incentives. No one has real evidence on this because we have never had a society which has had a guaranteed adequate income. The closest measure we know about occurred in Sweden. Their work ethic is every bit as strong as ours. Their productivity levels and their standard of living are very high. I visited Stockholm, and they have a higher standard of living than we do. I was somewhat disgusted by their conspicuous consumption. They have a much closer program in terms of adequacy and it has not destroyed them.

From looking at periods of unemployment we know that the vast majority of unemployed people wanted to work and in many cases they ended up being less economically well off by taking work that paid less than they received on income assistance. We hear that kind of anecdotal evidence all the time. People get many things out of work, not just income. People do not work just for income. We do not come to 7 o'clock Senate meetings just for income. We come for a whole host of reasons, and so do most other people who work. That is not to say that all jobs are lovely, but most people prefer to work rather than not work, even if all their income needs are met. So we would argue that, if one is going to use a guaranteed income, it needs to be adequate. It would be silly to make it inadequate, like the Macdonald Commission recommended. What is that going to provide other than another piecemeal program?

**Senator David:** I have a supplementary question. At the beginning of your brief, you mention a full employment policy. Those are three small words but, put together, they would be a very big program. Do you know of any country that has suc-

[Traduction]

pourraient considérablement atténuer les problèmes que nous avons.

**Le sénateur David:** J'ai écouté votre témoignage très attentivement et je dois dire que, pour obtenir les résultats que vous préconisez dans votre rapport, la seule solution me semble être celle que vous mentionnez à la fin de votre rapport: le revenu annuel garanti. Avec toutes les autres mesures, on ne ferait que faire passer l'aide d'un ministère à l'autre sans savoir quel serait le résultat final. Cette possibilité ayant été recommandée par certaines commissions, que pensez-vous d'un revenu annuel garanti minimum en 1990?

**M. Goldberg:** La première question que doivent se poser les responsables de politiques est de savoir si l'on place le revenu garanti—que je qualifierais d'«adéquat»—à un niveau suffisant bien établi. Nous pensons que pour une famille de quatre, la somme devrait être d'au moins 20 000 \$, et pour une personne seule, d'approximativement 10 000 \$. C'est ce qu'il faut pour pouvoir survivre et être un membre à part entière de la société. D'après les seuils de Statistique Canada, nos résultats ou ceux du Grand Toronto et d'autres groupes, il y a des variations et des différences, mais nous sommes assez proches du niveau adéquat.

Il faut ensuite savoir, pour décider des mesures, si l'on estime que le revenu doit être adéquat ou si l'on craint, en procédant ainsi, de faire disparaître l'incitation. Pour nous, ce risque n'existe pas. Personne ne dispose de données solides sur ce point, puisque nous n'avons jamais eu de revenu garanti adéquat dans notre société. L'exemple le plus proche se trouve en Suède où la morale du travail est tout aussi solide qu'ici. Le niveau de productivité et le niveau de vie sont très élevés. J'ai passé quelque temps à Stockholm et le niveau de vie est plus élevé que le nôtre. J'ai été frappé de voir une consommation aussi effrénée. Le programme suédois est beaucoup plus adéquat et n'a rien changé à l'attrait du travail.

Nous savons en outre, pour avoir étudié la question, que la grande majorité des chômeurs veulent travailler et dans bien des cas, se retrouvent dans une situation moins avantageuse après avoir accepté un emploi leur rapportant moins que le soutien du revenu. On nous raconte ce genre de choses sans arrêt. Le travail ne rapporte pas seulement un revenu. Les gens ne travaillent pas uniquement pour leur salaire. Ce n'est pas seulement pour cela que nous venons à une réunion du Sénat à 19 heures. Nous venons pour toute une série de raisons, et il en va de même pour la plupart de ceux qui travaillent. Ceci ne veut pas dire que tous les emplois sont un plaisir, mais la plupart des gens préfèrent travailler plutôt que rester à ne rien faire, même si leur revenu est suffisant. Nous estimons donc que si l'on décide de mettre en place un revenu garanti, il doit être adéquat. Il serait ridicule de le rendre insuffisant, comme l'a recommandé la Commission Macdonald. Ce ne serait alors qu'un programme ponctuel de plus.

**Le sénateur David:** Je voudrais poser une question supplémentaire. Au début de votre mémoire, vous mentionnez la politique de plein emploi. Ce sont trois petits mots qui représentent pourtant un très vaste programme. Connaissez-vous un pays

[Text]

ceeded in having a real full employment policy? We are told that, in China, for at least the last 30 years, there was a full employment policy, but some studies have shown that we are playing with the words and it is not completely true. Do you have any comparison you can make or model that you could suggest?

**Mr. Goldberg:** I have two things in terms of what is meant by full employment policy. Some people say it is 8 per cent unemployment, or 7 per cent, or 4 per cent, or whatever. I prefer Beveridge's comment on what full employment is. Full employment exists when any human being who wants a job is able to get one. In other words, there is always a shortage of labour rather than a surplus of labour. That is how you define full employment.

**Senator David:** Let us take that definition. Do you know of any country that has achieved that?

**Mr. Goldberg:** No. No country has achieved it absolutely. Again, the closest that we have come to is Sweden, which went into a panic when youth unemployment reached 3 per cent. I found it interesting, being in Britain where there was 24 per cent unemployment among youth. The Swedes thought the country was going to fall apart. They kicked in a number of measures when unemployment hit 1.5 per cent. Now, that is pretty close to full employment in Beveridge's term, because you do have frictional unemployment where people are looking for work. I would accept a 1.5 per cent definition of full employment because I think the conditions would be met to have that. It is very difficult in Canada. First off, geographically, we are a much larger country than Sweden is. We have lots of different problems in trying to encourage people to move, in mobility, and so on. It would not be easy to implement a full employment policy. To me, full employment means that government has a commitment, wherever possible, to provide work for people. If the work is not provided in the free market, if there is such a thing, then government picks up the slack. That is what full employment is, and that would be a signal to people that we are serious about providing opportunities to people who want them. Anyone who wants to work will be able to work.

**Senator David:** There is one country that has full employment, and we do not speak of it very often. That is Switzerland. When you compare Sweden to Switzerland, you find two opposite approaches. They show that, with two completely different kinds of policies, you can have good results. I was told that there have been some difficulties in Sweden over the last few years with their social programs. Has that been confirmed to you?

**Mr. Goldberg:** There was a real question of whether the corporatist approach of labour, business and government would survive. There was a real question of whether they would get past the last little hurdle. Labour had requested significant wage increases. They have survived the hurdle. It is interesting. Mind you, they have had 40 odd years to work this thing through. We are not going to get there overnight. However, the recent reports that I have heard about Sweden indicate

[Traduction]

qui ait réussi à avoir une véritable politique de plein emploi? D'après nos renseignements, il semblerait que la Chine ait une politique de plein emploi depuis au moins 30 ans, mais certaines études ont révélé que nous jouons sur les mots et que ce n'est pas entièrement vrai. Pouvez-vous faire des comparaisons ou nous proposer un modèle?

**M. Goldberg:** Je peux vous fournir deux indications quant à ce que l'on entend par politique de plein emploi. Pour certains, il s'agit d'un chômage de 8 p. 100, ou 7 p. 100, ou 4 p. 100 ou autre. Pour ma part, j'opte pour la définition de plein emploi que donne Beveridge. Il y a plein emploi quand toute personne désireuse de travailler peut trouver un emploi. Autrement dit, il y a toujours une pénurie plutôt qu'un excédent de main-d'œuvre. Voilà comment il faut définir le plein emploi.

**Le sénateur David:** Partons de cette définition. Connaissez-vous un pays où le plein emploi existe?

**M. Goldberg:** Non. Aucun pays n'y est parvenu totalement. Là encore, le meilleur exemple est celui de la Suède, où les gens ont véritablement paniqué quand le chômage parmi les jeunes a atteint 3 p. 100. Cela m'a paru intéressant, me trouvant en Grande-Bretagne où, parmi ce groupe d'âge, le taux de chômage atteignait 24 p. 100. Les Suédois pensaient que leur pays allait s'effondrer. Ils ont adopté certaines mesures quand le chômage a atteint 1,5 p. 100. C'est assez proche du plein emploi selon la définition de Beveridge car il y a du chômage frictionnel quand les gens cherchent du travail. D'après moi, on peut parler de plein emploi lorsque le taux de chômage atteint 1,5 p. 100, car je pense que toutes les conditions seraient réunies pour réaliser cet objectif. C'est très difficile au Canada. Tout d'abord, du point de vue géographique, notre pays est beaucoup plus vaste que la Suède. Nous avons des foules de problèmes différents pour inciter les gens à déménager, favoriser la mobilité et ainsi de suite. Il ne sera pas facile de mettre en œuvre une politique de plein emploi. Selon moi, le plein emploi signifie que le gouvernement est tenu, chaque fois que possible, de fournir du travail à la population. Si ce travail n'existe pas sur le marché libre, si toutefois c'est possible, le gouvernement doit intervenir. Voilà ce qu'est le plein emploi et cela ferait comprendre aux Canadiens que nous sommes déterminés à offrir des possibilités à ceux qui le veulent. Quiconque veut travailler doit pouvoir le faire.

**Le sénateur David:** Il y a un pays où le plein emploi existe, et nous n'en parlons pas très souvent. Il s'agit de la Suisse. Si l'on compare la Suède à la Suisse, on constate qu'ils appliquent deux stratégies opposées. Cela prouve que l'on peut obtenir de bons résultats en adoptant deux politiques tout à fait différentes. D'après les renseignements, depuis quelques années, la Suède se heurte à certains problèmes à l'égard de ses programmes sociaux. Ce fait vous a-t-il été confirmé?

**M. Goldberg:** On s'est véritablement demandé si le système corporatiste des syndicats, des entreprises et du gouvernement pourrait survivre. On s'est demandé s'ils réussiraient à franchir le dernier petit obstacle. Les syndicats ont demandé d'importantes augmentations salariales. Il ont remonté le courant, ce qui est intéressant. Remarquez, ils ont eu une quarantaine d'années pour en arriver là. Nous n'y parviendrons pas du jour au lendemain. Toutefois, d'après les dernières nouvelles que



[Text]

that labour conceded significant increases in return for better increases at the lower end, and particularly for people who want to go into part-time work. One of the things they are trying to encourage is having fathers as well as mothers care for kids. In many cases, they job share, not the same job, as we know job sharing here, but they job share and are given a bonus in terms of income. There are many things that can happen in a corporatist type of approach, but it takes a long time to develop. It took 40 plus years to get to the sophisticated level that Sweden has.

Switzerland is unique because of the size of the country, both in its demographics and its geography. I think Sweden is a better comparison for us because it is a larger geographical country, although it is not that good of a comparison because it is a very homogenous country.

**Senator David:** This could be debated, but let us stick to our own country with its 10 provinces.

**Senator Robertson:** I have been listening intently. Just before I go on to another matter, I want to pick up where Senator David left off. I apologize, but I can never remember whether it was Sweden or Norway—and I wish Senator Gigantès were here because it is one thing we agreed on, and we argue about this considerably—but when you speak of an almost negligible unemployment rate, the yardstick for measuring unemployment in some of the Scandinavian countries is much different from ours. For instance, we discovered, as we were studying Bill C-21, that you cannot measure unemployment because, in a couple of those countries, in order to collect unemployment insurance if you are not working, you must move from being unemployed to being a student. You have to study for a new environment.

**Mr. Goldberg:** Yes.

**Senator Robertson:** Then they are not considered unemployed. Of course, here, when we start talking about having attachments to things like unemployment or social assistance, there is a lot of hysterical response in the country. Whether that hysterical response is good or not, I do not know. We had a gentleman here from our native community a couple of weeks ago, and I found his comments quite interesting. He said, "Please do not pay social assistance to residents on our reserve. Give us the money and we will create meaningful activity for those people." They felt, obviously, that it was not doing that much good without responsibility. I do not know where that argument falls, but I think that, when we start comparing some of the programs internationally, we are not comparing apples and apples.

**Mr. Goldberg:** That is true.

[Traduction]

J'ai reçues au sujet de la Suède, il semble que les syndicats ont renoncé à d'importantes augmentations en échange de hausses plus intéressantes en bas de l'échelle des salaires, surtout pour les personnes qui veulent travailler à temps partiel. Dans ce pays, on incite les pères autant que les mères à s'occuper de leurs enfants. Bien souvent, ils se partagent les tâches, et non le même emploi selon notre propre définition du travail partagé, mais ils partagent les tâches et reçoivent une prime en guise de revenu. Bon nombre de choses peuvent se produire dans un système corporatiste, mais cela prend longtemps à mettre au point. Il a fallu plus de 40 ans pour parvenir au système avancé qu'applique la Suède.

La Suisse est unique en son genre en raison de la taille du pays, tant au point de vue superficie que population. La Suède est un meilleur exemple de comparaison pour nous car c'est un pays plus vaste, mais il est très homogène, ce qui rend la comparaison plus difficile.

**Le sénateur David:** Cette question est discutable, mais tenons-nous en à notre propre pays et ses 10 provinces.

**Le sénateur Robertson:** J'ai suivi attentivement la discussion. Avant de passer à une autre question, je voudrais revenir sur la dernière remarque du sénateur David. Je vous demande de m'excuser, car je ne me souviens jamais s'il s'agit de la Suède ou de la Norvège—et je regrette que le sénateur Gigantès ne soit pas là, car nous étions d'accord sur ce point et nous en discutons inlassablement—mais lorsqu'on parle d'un taux de chômage pratiquement négligeable, les critères de mesure du chômage dans certains pays scandinaves sont très différents du nôtre. Par exemple, lorsque nous examinions le projet de loi C-21, nous avons constaté qu'il est impossible de mesurer le chômage du fait que, dans deux de ces pays, pour toucher l'assurance-chômage lorsqu'on est sans emploi, il faut cesser d'être chômeur et reprendre les études. Il faut étudier pour s'adapter à un nouveau milieu.

**M. Goldberg:** En effet.

**Le sénateur Robertson:** A ce moment-là, ces personnes ne sont pas considérées comme étant au chômage. Bien entendu, au Canada, lorsqu'on commence à parler des personnes tributaires des prestations de chômage ou d'aide sociale, on provoque des réactions hystériques dans le pays. Que ces réactions soient bonnes ou non, je n'en sais rien. Nous avons entendu le témoignage d'un représentant de la population autochtone, il y a deux semaines, et ses observations m'ont beaucoup intéressée. Il nous a demandé de ne pas verser de prestations d'aide sociale aux habitants de sa réserve. Il préférerait que nous leur donnions des fonds pour leur permettre de créer des activités intéressantes pour ces personnes. Ils estimaient de toute évidence que cela ne servait pas à grand-chose si personne n'assumait une certaine responsabilité. Je ne sais pas si cet argument est en rapport avec notre discussion, mais d'après moi, lorsqu'on commence à comparer certains programmes en vigueur dans différents pays du monde, nous comparons des choses entièrement différentes.

**M. Goldberg:** C'est exact.

[Text]

**Senator Robertson:** Other countries have a great deal of difficulty in some areas that we do not have. I think there is no Utopia, although Switzerland may be close to it.

**Mr. Goldberg:** If you can afford to live there.

**Senator Robertson:** Yes.

**The Chairman:** And if you are not bored to death.

**Senator Robertson:** I would not be bored; I would be broke. That might create boredom.

**The Chairman:** But you would be on time.

**Senator Robertson:** I would be on time, yes. I would like to go back to a couple of things that you said and ask you further questions, sir. We know this proposal for asking provinces to improve the rates for social assistance gets a degree of support in some circles. I would submit to you that most provinces peg their rates to their ability to pay. There are some provinces that can afford to pay more, but there are some provinces that cannot. Perhaps a failure of the Canada Assistance Plan is that it has treated those living in poverty across the country, whether in Newfoundland or Lotusland, the same, and has considered that the ability of the Newfoundland government to raise the 50 cents on the dollar is the same as the ability of Lotusland to raise the 50 cents on the dollar.

I would submit to you that that is not correct. I believe the Canada Assistance Plan has failed because it does not recognize the various inequities that have developed at the provincial level.

One can counter that argument by saying, "Yes, but there are transfer payments, and all sorts of things." I think that is something we have to consider. I believe that this whole process has to be revisited. There are major difficulties.

When you suggested we ask the provinces to prove the rates, how would you respond to a "have not" province if its rates are not sufficient?

**Mr. Goldberg:** That is a difficult question. I would want to reverse the question in some way. I am not familiar with all of the equalization payments and how these payments are calculated. If those payments are inadequate, then they need to be addressed in terms of the provinces that do not have the ability to pay.

From the time the Canada Assistance Plan came into existence, no province has used it as the tool it was intended to be, including the "have" provinces. Not one of those provinces has ever publicly stated the mechanisms used to determine the rates.

If it is strictly on an ability-to-pay basis, then Ontario, British Columbia, Alberta—and at times, Manitoba and others when they had money—could at least say, "Here is the basket of goods that we use to establish the rates. We set shelter at this amount."

A single person living in British Columbia is given a maximum shelter allowance of \$275 a month. No housing is available in British Columbia for \$275 a month, although a single person could share.

[Traduction]

**Le sénateur Robertson:** D'autres pays sont confrontés à de sérieux problèmes dans des secteurs où nous n'en avons pas. L'utopie n'existe pas, même si la Suisse en est proche.

**M. Goldberg:** Si vous pouvez vous permettre d'y vivre.

**Le sénateur Robertson:** Oui.

**Le président:** Et si vous ne vous ennuyez pas à mourir.

**Le sénateur Robertson:** Je ne m'ennuierais pas, je serais ruinée, ce qui pourrait créer un certain ennui.

**Le président:** Mais vous travailleriez à plein temps.

**Le sénateur Robertson:** Oui, en effet. Je voudrais revenir sur deux remarques que vous avez faites et vous poser d'autres questions, monsieur. Nous savons que la proposition visant à demander aux provinces de relever les taux des prestations d'aide sociale obtient un certain appui dans quelques milieux. Je pense que la plupart des provinces alignent leurs taux sur leur capacité de paiement. Certaines d'entre elles peuvent se permettre de payer davantage, mais pour d'autres, c'est impossible. Le régime d'assistance publique du Canada a peut-être été un échec dans la mesure où il a mis au même niveau tous ceux qui vivent dans la pauvreté dans notre pays, que ce soit à Terre-Neuve ou dans un pays chimérique, en estimant que le gouvernement de Terre-Neuve avait la même capacité que ce pays chimérique pour trouver les 50c. par dollar.

C'est une erreur, à mon avis. Le Régime d'assistance publique du Canada a été un échec car il ne tient pas compte des diverses injustices qui se sont créées au niveau provincial.

On peut répondre à cela en disant: «Oui, mais il y a les paiements de transfert et tout le reste.» C'est une question qu'il nous faut examiner. Tout ce système doit être révisé. De sérieux problèmes se posent.

Lorsque vous avez proposé de demander aux provinces de justifier leurs taux, que diriez-vous à une province démunie si ses taux sont insuffisants?

**M. Goldberg:** C'est une question délicate. Je voudrais la retourner. Je ne connais pas bien tout le système des paiements de péréquation et leur méthode de calcul. Si ces paiements sont insuffisants, il faut les redresser pour les provinces qui n'ont pas les moyens de payer.

Depuis l'époque de la création du Régime d'assistance publique du Canada, aucune province, y compris les provinces riches, ne l'a utilisé aux fins auxquelles il était destiné. Aucune de ces provinces n'a jamais annoncé publiquement les méthodes qu'elle utilisait pour calculer les taux.

Si ces taux sont entièrement en fonction de la capacité de paiement, l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta—et à l'occasion, le Manitoba et d'autres provinces lorsqu'elles avaient de l'argent—pourraient au moins dire: «Voici le panier de provisions à partir duquel nous établissons les taux. Nous fixons l'allocation logement à ce montant.»

Un célibataire de la Colombie-Britannique reçoit l'allocation logement maximale de 275 \$ par mois. On ne peut trouver aucun logement pour 275 \$ par mois en Colombie-Britannique,



[Text]

If that single person is a mother, the maximum shelter allowance is under \$500 a month. There are no two-bedroom apartments, let alone one-bedroom apartments, available for that.

One of the things that astounds us is that 60 per cent of the income assistance caseloads say that they are able to find shelter within the maximum. When we compare that against Canada Mortgage and Housing data, we learn that they must be living in inadequate housing. We have undertaken a study to measure adequacy of housing, which is a difficult thing to develop conceptually.

I am for scrapping the Canada Assistance Plan in the long term. I think it needs to go.

**Senator Robertson:** That is interesting.

**Mr. Goldberg:** I do not think an agreement amongst the ten provinces and the federal government, given our history, is likely to work. That is too difficult; it would take too long.

As you said earlier this morning, we do not need more studies on child poverty, we need action.

Our approach would be a guaranteed adequate income, and that would be an income transfer, and the federal government would not require any provincial authority to do that.

**Senator Robertson:** I do not disagree with you, but if we moved to a guaranteed adequate income, then we are going to have to have the cooperation of the provinces in order to finance that.

If we were to scrap CAP and allow the provinces to withdraw the funds they now commit to CAP, I would submit to you that the federal government, on its own, would not be able to finance such a program, and I do not think it should; the provinces must pick up a proportionate share of expenditures to alleviate this problem. Then we will find them backing away. We know we cannot buy our way out of this problem, but I think we would find the provinces backing away from that proposal.

**Mr. Goldberg:** When I said that we should scrap CAP, I was referring to that part of it that deals with income assistance and not that part that deals with programs.

One of the things I find in terms of our contact with the public is that the income tax and income redistribution mechanisms in Canada are too complicated. Some of the income tax moneys go to the federal government and some goes to the province. Who gets whose money? When I write a cheque to pay off my income tax, that cheque goes to the federal government. Then the federal government transfers some money to the provinces.

**Senator Robertson:** It tells you on the form that the province has designated the federal government to collect the money.

[Traduction]

même si une personne célibataire peut partager un logement avec d'autres.

S'il s'agit d'une mère de famille, l'allocation logement maximale est inférieure à 500 \$ par mois. On ne trouve aucun appartement à deux chambres, ni même à une chambre, pour ce prix.

Une des choses qui nous sidèrent, c'est que 60 p. 100 des personnes qui touchent un soutien de revenu disent qu'elles réussissent à trouver un logement sans dépasser l'allocation maximale. Si l'on fait une comparaison avec les données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, on constate que ces personnes doivent habiter dans des logements insalubres. Nous avons entrepris une étude pour évaluer la qualité des logements, chose dont il est difficile de se faire une idée.

Je recommande de supprimer le Régime d'assistance publique du Canada à long terme. Il n'a plus de raison d'être.

**Le sénateur Robertson:** Voilà un argument intéressant.

**M. Goldberg:** Je ne pense pas qu'une entente entre les 10 provinces et le gouvernement fédéral, compte tenu de nos antécédents historiques, puisse donner des résultats. C'est trop difficile et cela prendrait trop longtemps.

Comme vous l'avez dit plus tôt ce matin, il est inutile d'entreprendre des nouvelles études sur la pauvreté dans l'enfance. Il faut agir.

Nous recommandons un revenu garanti suffisant, grâce à un transfert de revenu et le gouvernement fédéral n'a pas besoin des gouvernements provinciaux à cette fin.

**Le sénateur Robertson:** Je ne suis pas en désaccord avec vous, mais si nous passons au système du revenu garanti suffisant, il faudra pouvoir compter sur la collaboration des provinces pour financer ce programme.

Si nous supprimions le RAPC et permettions aux provinces de retirer les fonds qu'elles contribuent actuellement à ce programme, je pense que le gouvernement fédéral ne pourrait pas le financer seul; d'ailleurs, je ne pense pas qu'il doive le faire. Les provinces doivent assumer une part proportionnelle des dépenses pour alléger le problème. Elles commenceront alors à faire marche arrière. Nous savons qu'il nous est impossible de nous en sortir au plan financier, mais je pense que les provinces se détourneront de cette proposition.

**M. Goldberg:** Lorsque j'ai dit que nous devrions supprimer le RAPC, je parlais de l'aspect soutien du revenu et non de l'aspect programmes.

D'après mes communications avec le public, je constate que le régime d'impôt sur le revenu et le système de répartition des revenus au Canada sont trop complexes. Une partie de l'argent du contribuable va au gouvernement fédéral et une autre partie, aux provinces. Qui reçoit l'argent de qui? Lorsque je rédige un chèque pour payer mon impôt sur le revenu, ce chèque est envoyé au gouvernement fédéral. Celui-ci fait ensuite un transfert de fond aux provinces.

**Le sénateur Robertson:** Il est dit dans la déclaration d'impôt que la province a confié au gouvernement fédéral la tâche de recueillir l'argent.

[Text]

**Mr. Goldberg:** I realize that, but in terms of transfer payments, which really involves a transfer to a province, why does the province not collect the money? We need to simplify our tax system and tax redistribution system if we are going to get any kind of support from the body politic.

Let me also make it clear that we are talking about significant costs. We calculated what it would cost to bring income assistance rates in British Columbia up to the levels we suggested, and that came to \$500 million a year in immediate increases.

**Senator Robertson:** We have to start somewhere. I do not think we should bite off the whole chunk.

I doubt if there is much disagreement that the seniors' pension and the guaranteed income supplement have gone a long way in alleviating poverty among our elderly citizens.

**Mr. Goldberg:** That is right.

**Senator Robertson:** We do not live in a perfect world and we cannot have everything we want. If our priority is children living in poverty, why not establish a program for them? You say you would use the family allowance rather than the tax back.

I rather like the tax back approach if it were paid on a monthly or on a bi-weekly basis and leave the family allowance there and then get something special for children living in poverty.

**The Chairman:** You mean the tax credit, not the tax back.

**Senator Robertson:** Yes.

If we used another vehicle to attack this problem, I think we would have a better opportunity for success. I would like your comments on that.

**Mr. Goldberg:** I see two things that come here. As you know, most provinces have income assistance rates, taking into account family allowances. The fear many people have with the child tax credit being paid monthly is that the provinces would immediately treat it as income.

**Senator Robertson:** Let me interject. We have had a round on this before.

**Mr. Goldberg:** They do not do that now.

**Senator Robertson:** I know they do not, but before we proceeded with such a program, we would have to have signed agreements with the provinces that they would not withdraw, that they would have to stay in for the average increases they gave over the past ten years, that they maintain them into the future, otherwise the whole program would collapse.

**Mr. Goldberg:** I hope you will not use the average increase over the past ten years.

[Traduction]

**M. Goldberg:** J'en conviens, mais pour ce qui est des paiements de transfert, en vertu desquels il y a vraiment transfert d'argent vers une province, pourquoi celle-ci ne touche-t-elle pas directement les fonds? Il faut simplifier notre fiscalité et le système de répartition des impôts si nous voulons obtenir le moindre soutien de la part du corps politique.

Je tiens à bien préciser également qu'il s'agit là de dépenses importantes. Nous avons calculé ce qu'il en coûterait pour relever les taux du soutien du revenu, en Colombie-Britannique, aux niveaux que nous avons proposés, et nous en sommes arrivés à un montant de 500 millions de dollars par an en augmentations immédiates.

**Le sénateur Robertson:** Il faut bien commencer quelque part. Je ne pense pas que l'on puisse tout faire d'un coup.

Je doute que l'on puisse nier que la pension des personnes âgées et le supplément de revenu garanti ont fortement contribué à diminuer la pauvreté parmi les personnes du troisième âge.

**M. Goldberg:** C'est exact.

**Le sénateur Robertson:** Nous ne vivons pas dans le meilleur des mondes et il est impossible d'obtenir tout ce que nous voulons. Si nous accordons la priorité aux enfants qui vivent dans la pauvreté, pourquoi ne pas créer un programme à leur intention? Vous dites que vous utiliseriez les allocations familiales plutôt que le retour d'impôt.

Pour ma part, je préfère le système du retour d'impôt s'il est versé tous les mois ou deux fois par mois, sans toucher aux allocations familiales, et si l'on verse une allocation spéciale pour les enfants qui vivent dans la pauvreté.

**La présidente:** Vous voulez dire le crédit d'impôt, et non le retour d'impôt.

**Le sénateur Robertson:** Oui.

Si nous nous attaquons à ce problème par un autre moyen, nous aurions plus de chances de succès. Je voudrais savoir ce que vous en pensez.

**M. Goldberg:** Deux questions me viennent à l'esprit. Comme vous le savez, la plupart des provinces appliquent des taux de soutien du revenu en tenant compte des allocations familiales. Si le crédit d'impôt pour enfants est versé tous les mois, bien des gens craignent que les provinces le considèrent immédiatement comme un revenu.

**Le sénateur Robertson:** Permettez-moi d'intervenir. Nous avons déjà eu une discussion sur cette question.

**M. Goldberg:** Elles ne le font pas à l'heure actuelle.

**Le sénateur Robertson:** Je le sais bien, mais avant d'adopter ce genre de programme, il faudrait conclure des ententes avec les provinces pour s'assurer qu'elles ne se retireront pas du programme, qu'elles continueront à offrir les mêmes augmentations moyennes qu'au cours des 10 dernières années et qu'elles les maintiendront à l'avenir, faute de quoi tout le programme s'écroulera.

**M. Goldberg:** J'espère que vous n'utiliserez pas l'augmentation moyenne des 10 dernières années.



[Text]

**Senator Robertson:** We have to use some figure.

**Mr. Goldberg:** As you may be aware, the cost of the recession was borne disproportionately by the poor.

**Senator Robertson:** That is always the case.

**Mr. Goldberg:** A mother with two teenagers on income assistance in 1981 was \$131 poorer in constant dollars in 1989. So I hope you will not use those figures.

**Senator Robertson:** I am not happy using those figures, but if that is the best the provinces can do, then you are not going to get them to move off that mark.

**The Chairman:** We have come to the end of our time. I am wondering if other honourable senators have questions.

**Senator Robertson:** I apologize, Madam Chairman.

**Senator Haidasz:** Madam Chairman, our witness has said that he would like to do away with the Canada Assistance Plan.

**Mr. Goldberg:** The income assist portion.

**Senator Haidasz:** What would you replace it with?

**Mr. Goldberg:** A guaranteed adequate income.

**Senator Haidasz:** What about changes in the Unemployment Insurance Act for pregnant women and child care?

**Mr. Goldberg:** Again, if you had a guaranteed adequate income, all of those other programs could in fact be eliminated. They cause a lot of confusion for people.

Unemployment insurance is a form of taxation. It is an employer's tax and an employee's tax. Income assistance, pregnancy leave, et cetera, all create lots of little pockets which inevitably confuse a lot of people. They ask, "When am I eligible for what," and "If it does not work or it does not fit for me, then what happens?" A guaranteed income would encompass all of those.

I would strongly urge you to look at the Core Income Program that has been suggested by the Canadian Council on Social Development, where they talk about a core income and then a taxable rate. There are many things I do not agree with in terms of the CCSD's core income, because they do not talk of the progressive taxes they will need to have to pay for it. However, if we want to talk about a level of distribution that we feel is just, Aristotle said that no person should earn more than three times what the lowest person earned. That is how he defined justice. Let me remind you, that was in the slave economy, but he at least gave some figures to it. Whether we say 6 times, 8 times or 10 times, that is the spread we are prepared to accept in terms of justice in our society. We should use the tax system to help keep it at some level. A guaranteed income is one way of doing that.

[Traduction]

**Le sénateur Robertson:** Il faut bien se fonder sur quelque chose.

**M. Goldberg:** Vous le savez peut-être, mais les pauvres ont assumé une part disproportionnée du fardeau de la récession.

**Le sénateur Robertson:** Il en va toujours ainsi.

**M. Goldberg:** Une femme mère de deux adolescents qui touchait des prestations de soutien du revenu en 1981 était plus pauvre de 131 \$ en dollars constants, en 1989. J'espère donc que vous ne fonderez pas sur ces chiffres.

**Le sénateur Robertson:** Je ne le fais pas de gaieté de cœur, mais si c'est le mieux que puissent faire les provinces, vous ne pourrez pas les faire changer d'avis.

**Le président:** Il ne nous reste plus de temps. Je voudrais savoir si d'autres honorables sénateurs ont des questions à poser.

**Le sénateur Robertson:** Veuillez m'excuser, madame la présidente.

**Le sénateur Haidasz:** Madame la présidente, notre témoin a déclaré qu'il souhaite supprimer le Régime d'assistance publique du Canada.

**M. Goldberg:** Uniquement les programmes de soutien du revenu.

**Le sénateur Haidasz:** Par quoi les remplacerez-vous?

**M. Goldberg:** Par un revenu garanti suffisant.

**Le sénateur Haidasz:** Et les modifications à la Loi sur l'assurance-chômage concernant les femmes enceintes et la garde des enfants?

**M. Goldberg:** Là encore, si l'on dispose d'un revenu garanti suffisant, tous ces autres programmes pourront en fait être supprimés. Ils créent beaucoup de confusion parmi les Canadiens.

L'assurance-chômage est une sorte d'impôt. C'est un impôt payé à la fois par les employeurs et les employés. Le soutien du revenu, le congé de maternité, et autres, sont autant de petits programmes qui sèment inévitablement la confusion parmi bien des gens. Ils se demandent pourquoi ils sont admissibles, et ce qui se passera si ce programme ne répond pas à leurs besoins. Un revenu garanti engloberait tous ces aspects.

Je vous demande instamment d'examiner le programme de revenu de base proposé par le conseil canadien de développement social, qui parle d'un revenu de base et d'un taux imposable. Il y a bien des aspects sur lesquels je ne suis pas d'accord avec la proposition du CCSD, car il ne parle pas des impôts progressifs qu'il faudra percevoir pour payer ce revenu de base. Toutefois, si l'on veut envisager une répartition des revenus qui nous semble juste, Aristote a déclaré que personne ne devrait gagner plus de trois fois ce que gagne le plus démuné d'entre nous. Voilà comment il définissait la justice. Je vous rappelle que cela se passait dans le contexte d'une économie esclavagiste, mais au moins, il a cité des chiffres. Que nous fixions ce plafond à six, huit ou dix fois plus, ce sera l'écart que nous sommes disposés à accepter pour garantir une certaine justice dans notre société. Nous devrions utiliser la fiscalité pour

[Text]

If we do not have the will for that kind of thing, then we do not have the will for that kind of thing.

**The Chairman:** Does that answer your question, Senator Haidasz?

**Senator Haidasz:** Yes, thank you.

**The Chairman:** Mr. Goldberg, you have been very helpful and have provided us with a great deal to think about.

There is no time to ask you questions, but I would like to put a couple on the record and ask you to reply in writing.

You have talked about a guaranteed adequate income, but you heard Dan Offord this morning talk about the lack of accessibility to recreation. Your proposed adequate income would still not deal with that problem. I would ask you to write to us and give us your views on that.

Secondly, in terms of housing stock in a province like British Columbia, in the Senate Committee on Youth Issues we heard a great deal about that housing stock being very different from eastern Canada. I would ask you to either send us some material or amplify on those issues.

I am sorry that we are out of time. I would like to thank you very much for your helpful brief and for spending time with us today.

Our next witnesses are from the Canadian Teachers' Federation. I would like to thank you for being willing to change the time of your appearance in front of us.

The CTF is represented by Ms. Kitty O'Callaghan, President, who has been active in teacher organization work for 19 years as a classroom teacher and has been president of the Vancouver branch of the Canadian Teachers' Federation. She served for four years on the Executive Committee of the British Columbia Teachers' Federation and, as well, was on the Board of Directors of the CTF for five years and the federation's vice-president from 1986 to 1988, before becoming president last July.

With her is Ms. Heather Jane Robertson, Director, Professional Development Service, who has held that position since 1985. She has a number of specializations and, in fact, has been a witness Senate committees before on some of those areas. She is a former coordinator of the Ad Hoc Committee on Children in Poverty established by the CTF. She was directly involved in the planning and completion of the study entitled "Children, Schools and Poverty" released in June 1989.

With them as well is Dr. Stirling McDowell, Secretary General of the CTF, a position he has held since 1982. Prior to that he was a staff member of the Saskatchewan Teachers' Federation. When the Saskatchewan Universities' Commission was established by the provincial government in 1974, Dr.

[Traduction]

maintenir ce niveau quel qu'il soit. Un revenu garanti est une façon d'y parvenir.

Si nous n'avons pas la volonté de prendre ce genre de mesure, alors tant pis pour nous.

**Le président:** Cela répond-il à votre question, sénateur Haidasz?

**Le sénateur Haidasz:** Oui, merci.

**Le président:** Monsieur Goldberg, votre contribution a été très utile et vous nous avez fourni beaucoup de matière à réflexion.

Il ne nous reste plus de temps pour vous poser des questions, mais j'aimerais en consigner une ou deux au compte rendu et vous demander d'y répondre par écrit.

Vous avez parlé de revenu garanti suffisant, mais vous avez entendu ce matin Dan Offord parler du manque d'accès aux loisirs. Votre proposition relative à un revenu suffisant ne résoudrait toujours pas ce problème. Je voudrais que vous nous donniez votre avis sur ce point, par écrit.

En second lieu, en ce qui concerne les logements disponibles dans une province comme la Colombie-Britannique, lorsque le Comité a examiné les problèmes des jeunes, nous avons beaucoup entendu parler du fait que les logements disponibles sont très différents par rapport à l'est du Canada. Je vous demande de nous faire parvenir certains documents ou d'approfondir cette question.

Je regrette que notre temps soit écoulé. Je tiens à vous remercier sincèrement de nous avoir présenté ce mémoire intéressant et d'avoir passé quelque temps avec nous aujourd'hui.

Les témoins suivants représentent la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants. Je tiens à vous remercier d'avoir accepté de changer l'heure de votre comparution devant le Comité.

La FCEE est représentée par M<sup>me</sup> Kitty O'Callaghan, présidente, qui s'occupe activement de l'organisation des enseignants depuis 19 ans, en tant qu'enseignante elle-même, et qui a été présidente de la section de Vancouver de la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants. Elle a siégé pendant quatre ans au comité exécutif de la Fédération des enseignants de la Colombie-Britannique et a aussi fait partie du conseil d'administration de la FCEE pendant cinq ans; elle a occupé le poste de vice-présidente de la Fédération entre 1986 et 1988, avant d'être nommée présidente en juillet dernier.

Elle est accompagnée par M<sup>me</sup> Heather Jane Robertson, directrice, Services de perfectionnement professionnel, qui occupe ce poste depuis 1985. Elle est spécialisée dans plusieurs domaines et a déjà témoigné devant des comités du Sénat pour discuter de certains de ses secteurs de compétence. Elle a déjà été coordinatrice du comité spécial de la pauvreté dans l'enfance créé par la FCEE. Elle a participé directement à la planification et à la réalisation de l'étude intitulée «Les enfants, les écoles et la pauvreté», publiée en juin 1989.

Parmi les témoins se trouve également M. Stirling McDowell, secrétaire général de la Fédération, poste qu'il occupe depuis 1982. Avant cette date, il était membre du personnel de la Fédération des enseignants de la Saskatchewan. Lorsque le gouvernement provincial a créé la Commission des universités



## [Text]

McDowell was named as its first chair and he continued to serve on the commission for the next seven years.

We are very glad that you have come in front of us this evening, and we look forward to the presentation you are going to make. I understand, Ms. O'Callaghan, that you will make the presentation and then I assume you will be open to questions from the senators.

**Ms. Kitty O'Callaghan, President, Canadian Teachers' Federation:** I must admit that the two hours extra we had to collect our thoughts, after a long day of meetings and a weekend of meetings, was much appreciated by us.

La Fédération canadienne des enseignantes et enseignants représente les membres de la profession dans chaque province et dans les territoires du Canada. Nos 225,000 membres travaillent ensemble dans les écoles élémentaires et secondaires des quatre coins du pays.

Madam Chairman, I would like to read from some notes I have. You do have our presentation. Certainly all three of us would then be prepared to answer questions.

In 1989, CTF developed a paper on "Children, Schools and Poverty". The paper, which you do have identifies the health, learning and behaviour-related characteristics associated with child poverty, both from the researcher's perspective and from the experience of classroom teachers.

A survey of projects in Canada and the United States demonstrates that early and sustained interventions with children will provide significant returns in human as well as economic terms.

During the 20 years since CTF first approached the federal government on this topic—it seems like a long time now—the poor children we wrote about then, and taught then, have grown up. Many have children in school and many of their children are also poor.

Given Canada's considerable progress in other public concerns during those two decades, it is not hard to conclude that the cycle of poverty persists in our country, because the will to break the cycle does not appear to exist. The sympathy we feel for the poor has not transcended our short-term self interests. Some still believe that the poor, if they only tried harder, would no longer be poor. Yet none of these rationalizations about adult poverty is supportable with respect to poor children. Trying harder will not help a child fill his or her empty stomach or overcome a developmental lag in our schools resulting from limited pre-school experiences.

Some key points in the "Children, Schools and Poverty" report should be noted. For example, although the numbers vary, it is suggested that 1.1 million Canadian children or 1 in 5 come to our schools hungry and poor. More than half of these children are mother-led families. That is five times the male single-led families. Physical effects of poverty include increased infant mortality, birth defects, infectious diseases, accidents, low birth rate and possibly Sudden Infant Death

## [Traduction]

de la Saskatchewan en 1974, M. McDowell a été désigné comme son premier président et a continué à faire partie de la Commission pendant les sept années suivantes.

Nous sommes heureux de vous recevoir ce soir, et écouterons votre témoignage avec beaucoup d'intérêt. Je crois comprendre, madame O'Callaghan, que c'est vous qui ferez l'exposé, après quoi je suppose que vous répondrez aux questions des sénateurs.

**Mme Kitty O'Callaghan, présidente, Fédération canadienne des enseignantes et enseignants:** Je dois avouer que nous avons beaucoup apprécié de pouvoir disposer de deux heures de plus pour rassembler nos idées, après une longue journée de réunions et une fin de semaine bien occupée.

The Canadian Teachers' Federation represents members of the teaching profession in all Canadian provinces and territories. Our 225,000 members work together in elementary and secondary schools throughout the country.

Madame la présidente, j'aimerais vous lire quelques notes que j'ai sous les yeux. Vous avez reçu notre mémoire. Nous serons prêts à répondre, tous les trois, à vos questions.

En 1989, la Fédération a publié un document intitulé: «Children, Schools and Poverty». Ce document, que nous vous avons communiqué, met en lumière les problèmes de santé, d'apprentissage et de comportement qui sont associés à la pauvreté chez l'enfant et qui ont été constatés par les chercheurs et les enseignants.

Une étude des projets entrepris au Canada et aux États-Unis montre qu'une intervention hâtive et soutenue est très avantageuse tant sur le plan humain que sur le plan économique.

Cela fait 20 ans que la Fédération s'est adressée au gouvernement fédéral à ce sujet—cela semble bien loin—et les enfants pauvres dont nous parlions et à qui nous avons enseigné ont grandi. Un grand nombre d'entre eux ont maintenant des enfants qui vont eux aussi à l'école et dont une grande proportion sont également pauvres.

Compte tenu des progrès considérables que le Canada a réalisés dans d'autres domaines, pendant ces deux décennies, si la pauvreté persiste dans notre pays, il faut en conclure que c'est faute d'une détermination à la faire disparaître. La sympathie que nous éprouvons pour les pauvres ne l'a pas emporté sur nos intérêts personnels à court terme. Certains croient toujours que s'ils faisaient un peu plus d'efforts, les pauvres se sortiraient de leur pauvreté. Néanmoins, ce raisonnement ne tient plus pour ce qui est des enfants pauvres. L'enfant aura beau faire davantage d'efforts, ce n'est pas cela qui lui apportera de quoi se nourrir ou de surmonter un retard scolaire résultant de la limitation de ses expériences préscolaires.

J'aimerais attirer votre attention sur certains éléments clés du rapport «Children, Schools and Poverty». Par exemple, même si les nombres varient, on estime à 1,1 million, soit un sur cinq, le nombre d'enfants canadiens qui viennent dans nos écoles le ventre creux et pauvres. Plus de la moitié de ces enfants vit dans des familles dont le chef est une femme. La pauvreté est cinq fois plus fréquente dans ces familles que dans celles dont le chef est un homme. Parmi les effets physiques de

*[Text]*

Syndrome, obesity, iron deficiency, lead poisoning and mental retardation. Mental effects include high rates of suicide, homicide, addictions, substance abuse, anti-social behaviour, learning disabilities and child abuse rapes.

The poor have a lower educational attainment, but also they are not paid as well, despite educational attainment, showing that socio-economic background still has a dramatic impact. Poverty and its associated problems affect school performance. For example, hunger is attended by lower attention span, tiredness, truancy and poor attendance, and behaviour problems such as hyperactivity, aggression and inappropriate responses to conflict, low self-esteem, less motivation to learn, delayed cognitive development, which is also believed to be related to less stimulating home environment, lower achievement, lower IQ, less participation in extra curricular activities, dropping out, lower aspirations. The list tends to go on. Certainly there is a greater risk of illiteracy.

While schools must do their part, or, at least, we like to think that we do our parts, in finding and helping to develop solutions, there is some danger in making schools the designated solution for intractable social problems. Schools operate inside the social context. If greed and differentiated values of people based on their material possessions characterize society, we should not be surprised if they also characterize our schools. At the same time, a great deal more can be done through schools if they are properly supported. Decreased federal and provincial support for costs of education place additional responsibilities on municipalities which magnify local and regional economic disparities.

We know that early interventions do work. They therefore justify quality child care, junior kindergarten and head-start type programs. Early intervention rather than later intervention works best. Early intervention works if the family and the parents are involved. That is when it works best. As teachers, we see the impact of regional economic disparities. Education cutbacks which result in increased student teacher ratios and decreased specialized services disproportionately affect poor children, because teaching these children requires disproportionate amount of teacher time.

Many intractable learning and behaviour problems are exhibited by poor children unable to cope with complex psychological and socio-emotional consequences of poverty. Schools in poor neighbourhoods are less likely to be championed by sophisticated, motivated or politically wise parents who can effectively lobby for an increase in public resources.

*[Traduction]*

la pauvreté figurent l'augmentation de la mortalité infantile, les malformations congénitales, les maladies infectieuses, les accidents, le faible taux de natalité et peut-être aussi les cas de mort subite d'enfants en bas âge, l'obésité, l'anémie, le saturnisme et la déficience mentale. Parmi les effets psychologiques figure l'incidence élevée des suicides, des homicides, de la toxicomanie, des comportements anti-sociaux, des difficultés d'apprentissage, des mauvais traitements infligés aux enfants et des viols.

Non seulement le pauvre atteint un faible niveau d'instruction, mais il n'est pas rémunéré aussi bien à un niveau d'instruction égal, ce qui montre que les origines socio-économiques revêtent toujours énormément d'importance. La pauvreté et les problèmes qui l'accompagnent se répercutent sur les résultats scolaires. Par exemple, les enfants qui ont faim ont une capacité d'attention plus faible, se fatiguent plus vite, font plus souvent l'école buissonnière et manquent d'assiduité. Pour ce qui est des problèmes de comportement, citons l'hyperactivité, l'agressivité et une réaction inadéquate en cas de conflit, une piètre estime de soi, moins de motivation pour apprendre, un développement cognitif retardé, ce qui est également attribuable, croit-on, à un environnement familial moins stimulant, de moins bons résultats, un quotient intellectuel plus faible, une participation moins active aux activités parascolaires, le décrochage et des aspirations moins élevées; je pourrais vous en citer encore toute une liste. Le risque d'analphabétisme est évidemment plus grand.

L'école doit aider à trouver des solutions et nous espérons que nous faisons notre part à cet égard, mais il serait risqué de compter sur les écoles pour résoudre des problèmes sociaux persistants. Les écoles opèrent dans le contexte social. Si la société se caractérise par certaines valeurs fondées sur les possessions matérielles, il ne faut pas s'étonner de trouver les mêmes caractéristiques dans nos écoles. Par contre, il serait possible d'accomplir beaucoup plus de progrès par l'intermédiaire des écoles si ces dernières étaient suffisamment soutenues. La réduction, aux niveaux fédéral et provincial, du financement de l'éducation impose des responsabilités supplémentaires aux municipalités, ce qui accentue énormément les disparités économiques locales et régionales.

Madame la présidente, nous savons qu'une intervention hâtive donne des résultats. Par conséquent, cela justifie les services de garderie de qualité, la prématernelle et les programmes du type «bon départ». Plus vous intervenez tôt, plus cela donne de résultats. Une intervention hâtive est surtout efficace si la famille et les parents y participent. C'est ce qui fonctionne le mieux. En tant qu'enseignants, nous constatons les répercussions des disparités économiques régionales. Les coupes dans le budget de l'éducation qui augmentent le rapport élèves-enseignants et diminuent les services spécialisés touchent les enfants pauvres plus que les autres étant donné que les enseignants doivent consacrer davantage de temps à ces enfants.

Les enfants pauvres qui ne sont pas en mesure de faire face aux conséquences psychologiques et socio-émotives complexes de la pauvreté présentent de nombreux problèmes d'apprentissage et de comportement. Les écoles des quartiers pauvres ont moins de chances d'être défendues par des parents vraiment motivés ou assez militants pour pouvoir réclamer davantage de



[Text]

Children who live in poverty also live without power. As teachers we can and do help poor children. We can teach them that it is not their fault that they are poor. Our teachers often feed hungry children. We fight for programs such as hot breakfasts and hot lunch programs. We can and do help children to find clothing to wear and help their families to find clothing. We are prepared to do our part, but we will not be assuaged by political assurances as long as we live in a country which allows a greater disparity between rich and poor than any other of the western nations.

Canadians do not lack collectively either food or money, but there is every indication that we are becoming precariously short of humanity. We insist that those with power to affect change take action to end child poverty.

At this point I could read to you the policies that we have indicated the federal and provincial/territorial governments should be involved in. If you would like to ask questions on them, I would direct you to the grey sheets in our report. The policies are under 15.7 and 16.2.

**The Chairman:** That is the preferable solution, because I am sure there will be many questions.

**Senator David:** You spoke of early intervention to help children. At what age should you start these interventions? You also say that the results will depend on the collaboration of the parents. What type of collaboration do you usually get in these types of problems?

**Ms. O'Callaghan:** Let me take your second question first. Where the parents are supportive and encourage their children to be part of the program and to do their homework, where parents read to their children, and so on, is all very important. We find that when parents are working and do not have the time for their children, or are having their own emotional or social problems and the children have become isolated, it is more difficult to deal with the children.

With regard to early intervention, we have looked at what Ontario and British Columbia have done. They have insisted on programs such as head start programs—specifically, pre-kindergarten programs. We also believe that there should be—I hate to use the word “testing”, but certainly a diagnosing of problems of younger children so that their needs are being met and so that children at risk are being looked at earlier.

Ms. Robertson, perhaps you have further information from your studies.

**Ms. Heather-Jane Robertson, Director, Professional Development Service, Canadian Federation of Teachers:** The report surveys, based mostly on American research, on various kinds of early intervention most of which but not all are associated with schools—suggest that it is wise to start very young. For example, the poor, for reasons which we will not

[Traduction]

ressources au gouvernement. Les enfants qui vivent dans la pauvreté sont également impuissants. Les enseignants s'efforcent d'aider les enfants pauvres. Nous pouvons leur apprendre que, s'ils sont pauvres, ce n'est pas de leur faute. Il arrive souvent que nos enseignants nourrissent les enfants qui ont faim. Nous nous battons pour l'établissement de programmes tels que les petits déjeuners et déjeuners chauds. Nous aidons les enfants et leur famille à trouver de quoi se vêtir. Nous sommes prêts à faire notre part, mais nous ne pourrions pas nous contenter des belles assurances que nous donnent nos gouvernants tant que nous vivrons dans un pays qui tolère une plus grande disparité entre riches et pauvres que les autres pays industrialisés.

Collectivement, les Canadiens ne manquent ni de nourriture ni d'argent, mais tout semble indiquer que nous manquons de générosité. Nous insistons pour que ceux qui ont le pouvoir de changer le cours des choses mettent fin à la pauvreté chez les enfants.

Madame la présidente, je pourrais vous lire les politiques que le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires devraient instaurer, selon nous. Si vous avez des questions à poser à ce sujet, je vous demanderais de vous reporter aux pages grises de notre rapport. Ces politiques figurent sous les numéros 15.7 et 16.2.

**Le président:** C'est sans doute la meilleure solution, car je suis certaine que nous aurons beaucoup de questions à vous poser.

**Le sénateur David:** Vous avez parlé d'une intervention hâtive pour aider les enfants. À quel âge faudrait-il commencer à intervenir? Vous avez dit également que les résultats dépendaient de la collaboration des parents. Quel genre de collaboration obtenez-vous généralement pour ce genre de problèmes?

**Mme O'Callaghan:** Je répondrai d'abord à votre deuxième question. Lorsque les parents incitent leurs enfants à participer au programme et à faire leurs devoirs, et lorsque les parents font la lecture à leurs enfants, par exemple, les résultats sont meilleurs. Nous constatons que lorsque les parents travaillent et n'ont pas de temps à consacrer à leurs enfants ou lorsqu'ils ont leurs propres problèmes émotifs ou sociaux, les enfants s'isolent et il est plus difficile de leur venir en aide.

Pour ce qui est de l'intervention hâtive, nous avons examiné ce que l'Ontario et la Colombie-Britannique avaient fait. Ils ont surtout misé sur des initiatives comme le programme «Bon départ» et plus précisément les programmes de prématernelle. Nous pensons également qu'il faudrait diagnostiquer les problèmes chez les enfants plus jeunes afin de répondre à leurs besoins et de pouvoir s'occuper plus tôt des enfants à risques.

Madame Robertson, peut-être auriez-vous davantage de précisions à fournir.

**Mme Heather-Jane Robertson, directeur, Service de perfectionnement professionnel, Fédération canadienne des enseignantes et enseignants:** Il ressort des enquêtes effectuées dans le cadre du rapport, qui se basaient presque toutes sur des études américaines portant sur divers types d'interventions hâtives dont la plupart étaient entreprises en collaboration avec les

[Text]

elaborate upon, appear to speak less to their infant children than do the middle class. So working earlier with mothers to talk more to their babies to develop early literacy skills is important. It is hard to say that there is a point at which it is too early to begin teaching parents about nutrition. Nutrition is directly related to the development of the brain and later to performance in school. We are not here arguing that the schools should be in charge of programs for six-month olds. However, as a continuum, you will see in our policy that we identify the availability of four-year-old kindergarten and compulsory kindergarten at the five year old level, the regular kindergarten age, as important places for public education to start. That is not to say that we do not also support day care and other kinds of intervention programs within the communities.

**Senator David:** Would you encourage special classes for these children? I am not suggesting special schools but, say, special sections within the schools in which to group these children with problems. You have said that they represent quite a burden for the teachers and that four or five of these children can make it very difficult to teach the 15 other children in the class. However, we have been told that discrimination has nasty effects as well. Is there a middle ground there?

**Ms. Robertson:** The programs that seem to be most successful are those in schools that are sometimes called community schools, that are staffed with additional social workers and community liaison people and that have adult education programs within the school and staff to run them. So, rather than pulling out the five children who are in greatest need, building services around those children and sometimes working with them one-on-one, but integrating them into a regular classroom, would be important. Certainly we can identify places in certain cities and schools within sections of those cities where the need is most acute.

**Ms. O'Callaghan:** If I could just add to that, the ESL-child should also be in the same kind of setting, integrated but with special services.

**Senator Robertson:** I wish we had time to discuss your recommendations. Perhaps at some point we may be able to write out questions on these recommendations, after we have had an opportunity to digest them properly. I refer to the first grey page at 15.3 and 15.5. The lady who has just finished speaking touched on what I would consider as part of this. I know it is touched upon again on the last page. In your experience with the education systems across the country, have you gained knowledge of a school system where the support services for children are integrated with the school proper? I am thinking not only about placing counsellors, but about the community recreation, that is usually run by the city, town or village, being attached to the school facilities and the staff working together. The same thing would apply to the other child support agencies so as not to isolate them, but to modify the differences in order to provide better opportunities for growth. Can you give us any examples of that?

[Traduction]

écoles, qu'il est préférable de commencer très jeune. Pour des raisons sur lesquelles nous ne nous étendrons pas ici, les pauvres semblent moins parler à leur bébé que les gens de la classe moyenne, par exemple. Par conséquent, il est important d'inciter les mères à parler davantage à leur bébé pour qu'il apprenne à parler plus tôt. D'autre part, il n'est jamais trop tôt pour informer les parents au sujet de la nutrition. La nutrition est directement reliée au développement du cerveau et aux résultats scolaires. Nous ne voulons pas dire que les écoles devraient offrir des programmes aux bébés de six mois. Néanmoins, nous estimons que la prématernelle pour les enfants de quatre ans et la maternelle obligatoire, à cinq ans, l'âge habituel, sont des endroits où il est important de commencer l'éducation du public. Cela ne veut pas dire que nous ne soyons pas pour les garderies et les autres genres de programmes d'intervention au sein des collectivités.

**Le sénateur David:** Seriez-vous en faveur de classes spéciales pour ces enfants? Je ne parle pas d'écoles spéciales, mais disons de divisions spéciales qui seraient prévues dans les écoles pour les enfants ayant des difficultés. Vous avez dit qu'ils représentaient des responsabilités supplémentaires pour les enseignants et qu'à cause de quatre ou cinq de ces enfants il pouvait être très difficile d'enseigner aux 15 autres enfants de la classe. Néanmoins, on nous a dit que la discrimination avait également des effets très négatifs. Existe-t-il un moyen terme?

**Mme Robertson:** Les programmes qui semblent les plus fructueux sont ceux des écoles que l'on appelle parfois écoles communautaires où il y a des travailleurs sociaux supplémentaires ainsi que des personnes chargées d'assurer la liaison avec la collectivité et où il y a également des programmes d'éducation pour les adultes. Au lieu de séparer des autres les cinq enfants qui ont les plus grands besoins et de mettre des services spéciaux à leur intention et parfois même d'avoir un enseignant par élève, cela permet de les intégrer dans une classe ordinaire. Il y a certains quartiers et, dans ces quartiers, certaines écoles où les besoins sont plus grands qu'ailleurs.

**Mme O'Callaghan:** J'ajouterais simplement que les enfants qui ont des difficultés devraient se retrouver dans le même milieu que les autres, dans les mêmes écoles, mais disposer de services spéciaux.

**Le sénateur Robertson:** J'aimerais que nous ayons le temps de discuter de vos recommandations. Peut-être pourrions-nous formuler des questions par écrit lorsque nous aurons eu l'occasion de les digérer. Je me reporte à la première page grise, aux paragraphes 15.3 et 15.5, car la dame qui vient de parler a abordé une question qui s'y rapporte, selon moi. Je sais qu'elle est de nouveau abordée à la dernière page. D'après votre expérience dans les diverses régions du pays, savez-vous s'il existe un système scolaire dans lequel les services de soutien aux enfants sont intégrés dans l'école proprement dite? Je ne parle pas seulement d'affecter des conseillers. Je songe aussi à une collaboration entre les services de loisirs qui sont généralement administrés par la municipalité et l'école. Il faudrait en faire autant pour les autres organismes d'aide à l'enfance afin d'aplanir les différences, de façon à fournir de meilleures possibilités de développement. Pourriez-vous nous donner quelques exemples de ce genre d'initiative?



[Text]

**Ms. Robertson:** I draw your attention to the Alex Taylor School in Edmonton. It is described in some detail in the report. The principal of that school was a member of our committee. He told the committee how he started that school with a large percentage of immigrant and refugee students and a tremendous percentage of poor students. He said that the day they found some of those in grade I trying to drag in the frozen body of someone who had overdosed and died on the school ground—the kids were trying to bring him in for “show and tell”—is when the staff sat down and said “We cannot go on as if this is business as usual”. This is in inner city Edmonton.

The program that he has put together with his staff and with the support of the community has made it a renegade school in the system where they do absolutely ordinary things—the kind of extraordinary things that get noticed in the media. There is a “Man Alive” program about his school, and he travels around the world talking about his school. He has been the recipient of very generous donations from business and industry. You know how it is once you get a little bit of attention. It has really become a showplace of innovation of what you can do for very difficult kids. The man believes more in love than he does in political or social economic intervention, and he certainly brought that point of view to the committee. There are other examples of programs school by school that are detailed in the report, but I suppose that one is the best known.

**Senator Robertson:** In your experience, have you an example where public health or mental health counselling that is delivered through social or community services has erased the lines of “this is mine and that is yours” whereby the school system must do this and recreation for town X must do that? Have you found an area in which you have an erasing of those boundaries and where you get a more cooperative approach to solving the problems of community development?

**Ms. Robertson:** I would see what are described and designated as community schools. They tend to be found more in the west than in central Canada. There is a description where there is an intent, if not the reality, of being able to service an entire neighbourhood through all of its social and educational needs via the school. Although there is a lot of support for what you have described, its implementation has been limited.

**Ms. O’Callaghan:** Unfortunately the boundaries have been too thick for too long. The community schools tend to send the children out for services. For example, they have a community dentist to whom they will send children who need work on their teeth. But as to the holistic approach, that, in my experience, has not happened.

**Senator Haidasz:** On the first gray page you say:

Governments at both federal and provincial/territorial levels must undertake coordinated social and economic policies . . . by establishing Ministries for Children . . .

Do you know of any provinces that have a ministry of children? I know there are ministries for the elderly in Ontario, but I have never heard of a ministry for children.

[Traduction]

**Mme Robertson:** J’attire votre attention sur l’école Alex Taylor, d’Edmonton. Nous en parlons en détail dans notre rapport. Le directeur de cette école était membre de notre comité. Il nous a raconté que, lors de son ouverture, cette école comptait un important pourcentage d’immigrants et de réfugiés et une proportion considérable d’enfants pauvres. Il nous a dit qu’un jour on avait trouvé les petits de première année qui essayaient de traîner jusqu’à l’école le corps gelé de quelqu’un qui était mort d’un excès de drogue, sur le terrain de l’école. Les enfants essayaient de l’amener à l’intérieur et c’est alors que le personnel a estimé qu’il fallait faire quelque chose. Cette école se trouve au centre-ville d’Edmonton.

Le programme qu’il a mis sur pied avec l’aide de son personnel et de la communauté en a fait une école différente des autres où l’on réalise des choses très ordinaires et également des choses extraordinaires qui retiennent l’attention des médias. Il y a eu une émission «Man Alive» au sujet de cet établissement et son directeur fait le tour du monde pour en parler. Il a reçu des dons très généreux de l’entreprise privée et de l’industrie. Vous savez ce qui arrive lorsqu’on fait un peu attention à vous. Cette école est devenue un exemple de ce qu’il est possible de faire pour les enfants très difficiles. Cet homme croit plus en l’amour qu’en l’intervention politique ou socio-économique, comme notre comité a pu le constater. Nous décrivons d’autres exemples de programmes scolaires dans notre rapport, mais je crois que celui-ci est le plus connu.

**Le sénateur Robertson:** Connaissez-vous un exemple de services d’hygiène publique ou de counselling en santé mentale qui sont assurés par l’entremise des services sociaux ou communautaires et qui ont effacé la ligne de démarcation selon laquelle l’école doit faire ceci et la municipalité doit faire cela? Avez-vous constaté des cas où ces frontières ont été effacées et où les problèmes de développement communautaire sont réglés en collaboration?

**Mme Robertson:** Je mentionnerai ce que l’on appelle les écoles communautaires. Il y en a davantage dans l’ouest que dans le centre du pays. Elles cherchent, en théorie sinon en pratique, à répondre à la totalité des besoins d’un quartier sur le plan social et éducatif, par l’entremise de l’école. Même si le genre d’initiative dont vous parlez semble souhaitable à beaucoup de gens, son application est très limitée.

**Mme O’Callaghan:** Malheureusement, les frontières ont été trop marquées, pendant trop longtemps. Les écoles communautaires ont tendance à envoyer les enfants à l’extérieur pour recevoir des services. Par exemple, elles ont un dentiste communautaire à qui elles envoient les enfants dont les dents ont besoin de soins. Mais à ma connaissance, il n’y a pas eu d’approche globale.

**Le sénateur Haidasz:** Sur la première page grise vous dites ceci:

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent mettre en place des politiques sociales et économiques coordonnées . . . en instaurant des Ministères aux enfants . . .

Connaissez-vous une province qui ait un ministère responsable des enfants? Je sais qu’il y a un ministère aux personnes âgées

[Text]

**Ms. Robertson:** Some would argue that the Ministry of the Family established in Saskatchewan meets the same objectives as the ministry for children, and others would say that it is not the same thing at all. I do not know of any ministries for children. On the other hand, I am sure it is not the first time you have encountered the suggestion that until we have a political and structural home for the issues of children, both at the provincial and federal levels, services will be fragmented and disconnected.

**Senator Haidasz:** This is a novel recommendation. I have never heard of it. I wonder whether any other countries have ministries for children.

**Ms. Robertson:** Yes, and that is a different brief.

**Le sénateur David:** Est-ce qu'un ministère de la famille serait l'équivalent d'un ministère à la Jeunesse? Nous avons un ministre d'État (Jeunesse) au gouvernement fédéral.

We have a young ministry at the federal level, but there is no coordination between the federal and provincial levels. I did not know that Saskatchewan had a ministry for the family. We do not have one in Québec. We have a Conseil de la Famille, but not a ministry.

**Ms. Robertson:** That has just been established, and certainly at my last meeting with them they had not yet established their procedures with respect to who was going to be chairing it. That may have happened in the last three or four weeks, but I am not aware of it.

**Senator David:** Would you be allergic to adopting the name of "Family" instead of "Children"?

**The Chairman:** I would be, Senator David, but we will let the witnesses answer that.

**Ms. Robertson:** I guess it would depend on your definition. Historically when we have talked about welfare families, what we really meant was the welfare of the adults within the families. Family law tends to talk about the relative amount of power that some adults have versus other adults. For example, we are doing a project on adolescent women at the moment. I phoned the Vanier Institute for the Family, which you would think would have some interest in the topic. They said they would be delighted to get my results, but they do not focus on adolescence; they look at the family. I thought that was quite extraordinary. I do not mean to criticize the Vanier Institute's work, because it is excellent; but in our society, unless the focus is on children, it will shift to other arenas of power. I think it would be wise to focus on a ministry for children so that there can be no question whose interests are to be preeminent in the discussions.

**Senator David:** But the traditional meaning of a family includes children. At the present time each family has approximately 1.7 children, but there was a time when it included four and five, although there could also be no children. I agree with you, but a family is usually comprised of at least one child or one child and a half.

[Traduction]

en Ontario, mais je n'ai jamais entendu parler d'un ministère pour les enfants.

**Mme Robertson:** Certains diront que le Ministère de la famille de la Saskatchewan a les mêmes objectifs qu'un ministère des enfants, mais d'autres affirmeront que ce n'est pas du tout pareil. À ma connaissance, il n'existe aucun ministère pour les enfants. Par contre, ce n'est certainement pas la première fois que quelqu'un vous dit qu'à moins d'avoir une organisation politique et structurelle chargée de s'occuper des enfants, aux niveaux provincial et fédéral, les services seront fragmentés et compartimentés.

**Le sénateur Haidasz:** Cette recommandation est nouvelle. Je ne l'ai encore jamais entendue. Je me demande si d'autres pays ont des ministères des enfants.

**Mme Robertson:** Oui et nous en parlons dans un autre mémoire.

**Senator David:** Would a Ministry of the Family be the same as a Ministry of Youth? We have a Minister of State for Youth at the federal level.

Nous avons un ministère de la jeunesse au niveau fédéral, mais il n'y a aucune coordination entre le gouvernement fédéral et les provinces. J'ignorais que la Saskatchewan avait un ministère de la famille. Nous n'en avons pas au Québec. Nous avons un Conseil de la famille, mais pas de ministère.

**Mme Robertson:** Ce ministère vient d'être constitué et la dernière fois que j'ai rencontré ses représentants, ils n'avaient pas encore décidé qui allait le présider. Ils l'ont peut-être fait ces trois ou quatre dernières semaines, mais je ne suis pas au courant.

**Le sénateur David:** Verriez-vous une objection à ce que le ministère s'appelle ministère de la famille plutôt que ministère des enfants?

**Le président:** Oui, sénateur David, mais laissons les témoins répondre à cette question.

**Mme Robertson:** Cela dépend de votre définition. Jusqu'ici, lorsque nous parlions du bien-être des familles, nous faisons allusion au bien-être des adultes de la famille. Le droit familial a tendance à régir le pouvoir que certains adultes doivent déterminer par opposition à certains autres. Par exemple, nous sommes en train de réaliser un projet portant sur les adolescentes. J'ai téléphoné à l'Institut Vanier de la famille en pensant qu'il s'intéresserait à cette question. L'Institut m'a répondu qu'il serait ravi d'obtenir mes résultats, mais qu'il s'intéressait à la famille et non pas à l'adolescence. Cela m'a paru très bizarre. Je ne voudrais pas critiquer L'Institut Vanier, car il fait un excellent travail, mais dans notre société, si l'on ne met pas l'accent sur l'enfant, on détourne son attention sur d'autres centres d'intérêt. Je crois qu'il serait sage d'avoir un ministère spécial pour les enfants afin que l'on sache exactement les intérêts de qui il doit défendre.

**Le sénateur David:** Mais la famille, au sens traditionnel, comprend les enfants. À l'heure actuelle, chaque famille compte environ 1,7 enfant, mais à une certaine époque, elle en comprenait quatre ou cinq, même s'il y avait aussi des familles sans enfant. Je suis d'accord avec vous, mais généralement une famille comporte au moins un enfant ou un enfant et demi.



[Text]

**The Chairman:** A dominant male and an underpaid and overworked wife and several ignored children, Senator David, if you will forgive me.

**Senator David:** A good ministry would take care of all that, especially if the minister was a woman.

**The Chairman:** I apologize to the committee. I must not intervene.

**Senator Robertson:** I have a quick question. The body of common law in Canada is tilted toward the parents. All provinces now have—in fact, they have for a few years—brought in so-called protective legislation for children and mandatory reporting of child abuse. Generally that is physical child abuse. However, they do not get too much reporting of other kinds of abuse.

In your experience as a group dealing with children at all times, how effective have you found the provincial legislation that has been introduced across the country to protect children?

**Ms. O'Callaghan:** Perhaps what it has done is made teachers and adults aware that, in fact, these abuses are happening. While we all tend to cringe when we hear about incidences of child sexual abuse, certainly many of our teacher groups—in fact, I think all of us—have policies that insist that teachers report any suspicions.

It has come a long way; it also has a long way to go. We certainly hope to be there helping to see that children are protected.

**Senator Haidasz:** First, I want to make a comment that is related to my previous question; namely, that we do have a Minister for Youth federally. I do not know whether any of my colleagues can help me with this, but does “youth” start from age 16, 14 or 18?

My second point is a question. In any of the efforts of your association to promote these recommendations, have you met with the provincial governments? Did they ever tell you “This is a federal matter, go to the feds with your suggestions, recommendations or demands?”

**Dr. Stirling McDowell, Secretary General, Canadian Federation of Teachers:** First, we have not met with provincial government representatives, because by the structure of our organization, which is an umbrella federation of provincial associations, we expect and ask our provincial and territorial members to meet with their provincial counterparts.

Concerning the whole issue of these jurisdictional issues, your former question about the notion of a ministry for children is one which we have advanced in the last two years at the federal level, partly because for many years as a federation we had a policy calling for a federal office of education.

We realize quite well the jurisdictional problems involved in elementary and secondary education and have no interest in proposing federal involvement that would detract from provincial jurisdiction, but we see merit in some mechanisms that

[Traduction]

**Le président:** Un mâle dominant et une femme mal payée et surchargée de travail ainsi que plusieurs enfants négligés, sénateur David.

**Le sénateur David:** Un bon ministère s'occuperait de tout cela, surtout si son ministre doit être une femme.

**Le président:** Je demande au comité de m'excuser. Je ne suis pas censée intervenir.

**Le sénateur Robertson:** J'ai une brève question à poser. Au Canada, le droit coutumier penche du côté des parents. Toutes les provinces ont, depuis quelques années déjà, instauré des lois dites de protection pour les enfants, qui obligent à signaler les cas d'enfants maltraités. Généralement, il s'agit de mauvais traitements physiques. Néanmoins, les autres types de mauvais traitements ne sont pas souvent signalés.

Étant donné que votre groupe s'occupe des enfants à longueur de journée, dans quelle mesure la législation provinciale vous semble efficace pour protéger les enfants?

**Mme O'Callaghan:** Elle a sans doute contribué à rendre les enseignants et les adultes plus conscients de ces mauvais traitements. Même si nous avons tous tendance à reculer lorsque nous entendons parler d'enfants victimes d'abus sexuels, la plupart de nos groupes d'enseignants, et même la totalité, ont des lignes de conduite demandant aux enseignants de signaler le moindre cas douteux.

Nous avons fait beaucoup de chemin, mais il en reste encore beaucoup à faire. Nous espérons certainement pouvoir contribuer à ce que les enfants soient protégés.

**Le sénateur Haidasz:** D'abord, je voudrais faire une observation concernant ma question de tout à l'heure, à savoir que nous avons un Ministre de la Jeunesse au niveau fédéral. J'ignore si mes collègues pourraient m'éclairer à ce sujet, mais je voudrais savoir si la «jeunesse» commence à 16 ans, 14 ans ou 18 ans?

J'aurais ensuite une question à poser. Dans le cadre des efforts que votre association a déployés pour promouvoir ces recommandations, avez-vous rencontré les gouvernements provinciaux? Vous ont-ils répondu que c'est au gouvernement fédéral que vous deviez formuler vos suggestions, vos recommandations ou vos exigences?

**M. Stirling McDowell, secrétaire général, Fédération canadienne des enseignantes et enseignants:** Tout d'abord, nous n'avons pas rencontré les représentants du gouvernement provinciaux en raison de la structure de notre organisme. Comme il s'agit d'une fédération d'associations provinciales, nous devons demander à nos membres des provinces et des territoires de rencontrer leurs homologues provinciaux.

Pour ce qui est des champs de compétence et de votre question de tout à l'heure au sujet d'un ministère des enfants, il s'agit d'une idée que nous avons préconisée depuis deux ans, au niveau fédéral et cela parce que, depuis des années, notre fédération réclamait un bureau fédéral de l'éducation.

Nous sommes parfaitement conscients des problèmes de compétence que suscite l'éducation élémentaire et secondaire et nous ne voulons pas proposer une intervention fédérale qui empiéterait dans un domaine de la compétence des provinces.

[Text]

would provide Canada with an opportunity to take a pan-Canadian view of educational issues. When we proposed the notion of a federal ministry for children, we felt that might at least be one step parallel to the notion of a federal office of education.

I cannot answer directly the question about provincial reactions, because it would have been our members that would have met with ministers of education.

**Senator Cochrane:** In regards to a Canadian Teachers Federation, have you taken a classroom or a community and set it aside on a child basis?

I know what you are talking about when you say that teachers are helping by providing lunches and doing everything they possibly can to try to overcome the problem of children coming to school hungry as a result of their family backgrounds, and so on. Have you taken a specific classroom or group of kids and gone through the procedure, say, over a year, of providing nourishment, and so on, in some form to those children and tested them beforehand and afterwards to see if there was any conclusion about their intellectual ability, how far they have gone or progressed IQ-wise, or whatever? Have you done anything like that?

**Ms. Robertson:** I wish we had the resources to research on that. That vital topic has not taken place.

I will cite some American research—although it is 15 years old—that followed kids in a hot-breakfast program. Their achievement did improve over the year. It is not perfectly clean research where you can link the cause and affect directly, but the anecdotal information from teachers who have had a hot lunch program—and, as happened in B.C., it was taken away because the funding from the provincial government in this case was withdrawn—is that that is when the difference is most noticed by teachers.

There was a report—perhaps some of you saw it—in the Montreal papers some weeks ago. They were talking about a teacher who said, “I no longer give tests in the middle of the month because the kids are hungry. I wait until just a couple of days after the welfare cheques are out. That is the time to test them.” What better evidence can we have? That is such a tragic thought that educational decisions are being made not on where you are in chapter 3, but on what day of the month it is.

**Senator Cochrane:** The statement you have just made is one that would hit home to any person who is in charge of legislation for finances, and so on. If this statement were put forward to the right people, and was said often enough, do you not think it would make some impact?

**Ms. O’Callaghan:** I should like to say that almost every school budget proposal in this country that is put forward to school trustees has, in fact, those kinds of proposals in it. Certainly we can get our hands on some and send them to you.

[Traduction]

Néanmoins, nous souhaiterions la mise en place d’un mécanisme qui permettrait au Canada de considérer l’éducation dans une optique pancanadienne. Lorsque nous avons proposé la création d’un ministère fédéral des enfants, nous nous sommes dits qu’au moins ce genre d’initiative équivaldrait à la création d’un bureau fédéral de l’éducation.

Je ne peux pas répondre directement à votre question concernant la réaction des provinces étant donné que ce sont nos membres qui ont rencontré les ministres de l’Éducation.

**Le sénateur Cochrane:** En ce qui concerne la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants, avez-vous fait des recherches sur une classe ou un groupe?

Vous dites que les enseignants aident les écoliers en leur donnant à manger le midi et en faisant tout en leur pouvoir pour régler les difficultés des enfants qui viennent à l’école le ventre creux à cause des problèmes familiaux, par exemple. Vous êtes-vous livrés à des expériences sur une classe ou un groupe d’enfants en les nourrissant et en leur offrant d’autres services, pendant disons un an et en les soumettant à des tests avant et après pour voir si leurs capacités intellectuelles avaient progressé? Vous êtes-vous livrés à des expériences de ce genre?

**Mme Robertson:** J’aimerais que nous ayons les ressources voulues pour le faire. Ce genre de recherche essentielle n’a pas été faite.

Je peux néanmoins vous citer une étude américaine, même si elle date de 15 ans. On a suivi les enfants à qui un petit déjeuner chaud était servi à l’école. Les résultats scolaires se sont améliorés au cours de l’année. Il ne s’agit pas d’une étude parfaite permettant d’établir directement le rapport de cause à effet, mais d’après ce que nous ont dit les enseignants qui ont mis en place un programme de déjeuner chaud, comme c’est le cas en Colombie-Britannique, lorsque ce programme a été supprimé à la suite des coupes budgétaires du gouvernement provincial, la différence s’est vraiment fait sentir.

Les journaux de Montréal ont publié, il y a quelques semaines, un article à ce sujet que certains d’entre vous ont peut-être lu. Il y était question d’un enseignant qui disait: «Je ne donne plus d’examen au milieu du mois parce que les enfants ont faim. J’attends deux jours après l’envoi des chèques d’assistance sociale. C’est le meilleur moment de procéder aux examens». Quelle meilleure preuve voulez-vous? Il est vraiment terrible que l’enseignant doive prendre ce genre de décisions en fonction non pas de la façon dont progresse l’apprentissage scolaire, mais du jour du mois.

**Le sénateur Cochrane:** Vous devriez dire cela à ceux qui sont chargés de légiférer dans le domaine des finances, par exemple. Si vous transmettiez ce message aux personnes responsables en le répétant jusqu’à ce qu’elles finissent par l’absorber, ne pensez-vous pas que cela donnerait des résultats?

**Mme O’Callaghan:** Je dois dire que pratiquement toutes les propositions budgétaires soumises aux conseillers scolaires du pays contiennent des mesures de ce genre. Nous pourrions cer-



[Text]

**Senator Cochrane:** I notice that you have Pat Cowan here. She was one of the people who was in on this report. You are now probably aware that she is the minister in St. John's. I am hoping that we will now see some difference in the education program in Newfoundland.

**The Chairman:** This morning we heard from Dr. Dan Offord talking about the Ontario child health survey. He presented findings on the relationship between low and high income, and various forms of mental health. I am sure that you are familiar with his results, for example, concerning conduct disorder, hyperactivity, and so on.

There are two striking findings in his data that relate to the role of teachers and the schools. I should like you to comment on them.

One is this: They had collected data, both from teachers and from parents, to help diagnose the problems of children. Far more often than parents, teachers diagnose conduct disorder and hyperactivity especially among low-income children.

In your professional work, is that a problem in getting services or results to children—that is, that teachers recognize the difficulty and parents often do not?

**Ms. Robertson:** It is recognition and it is also empowerment of parents.

For those of us who have lived with a child, for example, who has a learning disability that is confusing everyone and frustrating everyone, the parent who is motivated and tenacious is likely to be the one who was brave enough to go and talk to the principal and the teacher and insist that more attention be paid to this particular problem. Unfortunately education, like most other systems, works not badly for those who are well motivated and not intimidated by power structures. Now, with the example you gave, of the child with the behaviour disorder that is identified by the teacher, I think it fair to say that if you have limited resources as a teacher to distribute, being human, our sympathy tends to go to those who are in difficulty but not causing us difficulty. So the kid who is the aggressive, hyperactive kid in the class is not the one you necessarily want to think about and worry about at 10 o'clock at night. It is a challenge. So you have that kind of pushing away of the problem matched with the likelihood that the parent, who is dealing with the same kid at home, is experiencing those same kinds of frustrations. They need to push away at and reject the kid. They do not know the power structure and the routes to getting the special attention that may be required. It seems to me reasonable that a lot of factors would be meshed in pushing that child away and seeing that he gets less attention than he might need.

**The Chairman:** From the standpoint of remedies, recognizing all that you have just said, and also that the other aspect of the Offord study indicates that the family practitioner, or the

[Traduction]

tainement mettre la main sur quelques-unes d'entre elles et vous les faire parvenir.

**Le sénateur Cochrane:** Je constate que le nom de Pat Cowan figure ici. Elle fait partie des personnes mentionnées dans ce rapport. Vous savez sans doute qu'elle est maintenant le ministre à St-Jean de Terre-Neuve. J'espère que nous constaterons des améliorations dans le programme d'éducation de cette province.

**Le président:** Ce matin, le Dr Dan Offord nous a parlé de l'enquête sur la santé des enfants ontariens. Il a présenté les conclusions de cette étude quant au rapport entre un revenu faible et élevé et les diverses formes de troubles mentaux. Vous connaissez sans doute ses conclusions, par exemple en ce qui concerne les troubles du comportement, l'hyperactivité et le reste.

Son étude met en lumière deux constatations frappantes à l'égard du rôle des enseignants et de l'école. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

La première est la suivante: des données ont été recueillies auprès des enseignants et des parents pour diagnostiquer les difficultés des enfants. Les enseignants diagnostiquent bien plus souvent que les parents les troubles du comportement et l'hyperactivité, surtout chez les enfants à faible revenu.

Avez-vous constaté, dans le cadre de vos activités professionnelles, qu'il est difficile d'offrir des services aux enfants parce que les enseignants reconnaissent leurs difficultés, mais pas les parents?

**Mme Robertson:** Il faut que les parents le reconnaissent et qu'ils puissent également faire quelque chose.

Ceux d'entre nous qui ont eu un élève souffrant de troubles d'apprentissage et qui semait la pagaille à l'école ont constaté que seuls les parents vraiment motivés et persévérants osaient aller parler au directeur et à l'enseignant pour demander qu'on prête davantage attention au problème de leur enfant. Malheureusement, comme la plupart des autres systèmes, l'éducation aide surtout ceux qui sont vraiment motivés et qui ne se laissent pas intimider par les structures du pouvoir. Pour reprendre votre exemple de l'enfant présentant des troubles de comportement qui sont diagnostiqués par l'enseignant, celui-ci ne disposant que de moyens limités, il a tendance à réserver sa sympathie à ceux qui ont des difficultés, mais qui ne lui causent pas de problème. Par conséquent, l'enfant agressif et hyperactif n'est pas nécessairement celui à qui vous penserez à 10 heures du soir. Il vous pose un défi. Vous avez donc tendance à vous éloigner de votre source de difficulté et il est probable qu'à la maison le parent de l'enfant éprouvera le même genre de sentiments. Il ressentira le besoin de repousser et de rejeter l'enfant. Il ne saura pas où s'adresser pour que l'enfant obtienne l'attention spéciale dont il a besoin. À mon avis, c'est à cause d'une combinaison de facteurs que l'enfant est repoussé et n'obtient pas toute l'attention nécessaire.

**Le président:** Pour ce qui est des remèdes, compte tenu de ce que vous venez de dire, et des autres aspects de l'étude Offord indiquant que le médecin de famille ou le pédiatre jouent éga-

[Text]

paediatrician, is also a very important player in this, what is your proposal? How would you deal with, or how would you recommend that we propose to deal with, what you have described: both the realities of living every day with the very difficult behaviour in a child, and the differential in power between the doctor, the teacher and the parent?

**Ms. Robertson:** If I could just give you that answer, we could just write it down and leave it at that. All of the data, and all of the thoughtful analysis, suggest that the part that the school can play is in intervening somehow. This child I am speaking of is about 14 or 15, somewhere in there. That is pretty late for the school to have much impact by itself on that individual. So we are looking, first of all, at a whole cluster of involvements. We can go back and say that what that child needed was help when he was three or four. What he needs now is to be sure that he is not starting a family as an undereducated parent at 18 or 19, and that the interventions are social and economic as well as educational and specific. Sure, with enough support, with counsellors in the school, with training, with family therapy, with all of the things we can think of that might improve the opportunity for that person, we could help.

**The Chairman:** But Offord's data are for 6 to 11-year olds. So we have them earlier than adolescence. Would you see the school playing the lead, the health system playing the lead, or a ministry of children somehow providing a coordinating service? Who leads on this issue?

**Ms. O'Callaghan:** May I just tell you the frustration of being a classroom teacher with 32 children in the class coming from poor families in an inner-city school in Vancouver? There never seems to be enough time to deal with all of the children individually. Yes, there are support services. The children who have worried me are those who fall through the cracks, the ones who have the needs, who begin to act out because their needs are not being met. There are waiting lists in Vancouver, and I would suggest to you that in many of our school districts, when your student has been on a waiting list, as Mei Ling was last year for three years, then you begin to give up. You become very frustrated. Yes, you can check the health. Yes, you meet with the school board, and they throw up their hands because the funding is not there, and there are competing needs for the money. So you add all of those things together and, as a teacher, you do your best; and you bring the parents in and you work with the children and you hope that somewhere along the line they are going to get the kind of help they need and they are going to live to be productive, self-fulfilled adults.

**The Chairman:** Thank you. May I ask you one more question based on the Ontario Child Health Survey? One surprising finding was the very poor school performance among girls from low-income families as compared to boys. Dr. Offord is pointing at that as a finding that was not predicted and that it is something to worry about, for reasons you all recognize, and that it was not behaviour disorder but poor school performance that was an indicator there. I wonder if that is consistent with your own views of what happens to girls from low-income

[Traduction]

lement un rôle très important, que proposez-vous? Que recommandez-vous pour remédier à la situation que vous avez décrite, aux réalités de la vie quotidienne et au comportement difficile d'un enfant de même qu'à l'inégalité des pouvoirs dont disposent le médecin, l'enseignant et le parent?

**Mme Robertson:** Si je connaissais la réponse à cette question, je m'empresserais de la coucher par écrit. Il ressort de toutes les données et de toutes les analyses approfondies que l'école peut intervenir d'une façon ou d'une autre. L'enfant dont je parle a environ 14 ou 15 ans. Il est trop tard pour que l'école exerce sur lui une influence suffisante. Par conséquent, il faut intervenir à toutes sortes de niveaux. Nous pouvons très bien dire que cet enfant avait besoin d'aide lorsqu'il avait trois ou quatre ans. Mais maintenant, il faut s'assurer qu'il ne sera pas lui-même un parent insuffisamment instruit à 18 ou 19 ans et il faut intervenir à la fois sur le plan social, économique et éducatif et dans les domaines où il a des besoins particuliers. Nous pouvons certainement aider ce jeune en faisant appel aux conseillers scolaires, à une formation, à une thérapie familiale et à tout ce qui est susceptible d'améliorer sa situation.

**Le président:** Mais les données de l'étude Offord portent sur des enfants de six à 11 ans. Par conséquent, l'intervention précède l'adolescence. Pensez-vous que c'est l'école ou les services de santé qui doivent prendre l'initiative ou qu'un ministère de l'enfant devrait assurer une coordination? À qui revient l'initiative?

**Mme O'Callaghan:** Je pourrais simplement vous dire à quel point il est frustrant d'enseigner à une classe de 32 enfants qui viennent de familles pauvres du centre-ville de Vancouver. Nous n'avons jamais le temps de nous occuper de tous ces enfants un par un. Oui, il existe des services de soutien. Mais les enfants qui m'inquiètent sont ceux qui n'en bénéficient pas, ceux qui ont des besoins et dont les besoins insatisfaits commencent à se manifester. Il y a des listes d'attente à Vancouver et quand votre élève se trouve sur une liste d'attente comme Mei Ling l'était, l'année dernière, depuis trois ans, vous êtes tenté de renoncer. Vous ne savez plus quoi faire. Bien sûr, vous pouvez vérifier la santé de l'enfant. Vous pouvez rencontrer la commission scolaire qui lève les bras au ciel parce qu'elle n'a pas d'argent et doit satisfaire à d'autres besoins. si vous additionnez tout cela, en tant qu'enseignants, vous faites de votre mieux, vous faites intervenir les parents et vous travaillez avec les enfants dans l'espoir qu'un jour ils obtiendront l'aide dont ils ont besoin pour devenir des adultes productifs et épanouis.

**Le président:** Merci. Pourrais-je vous poser une autre question au sujet de l'étude sur la santé des enfants ontariens. L'une des conclusions surprenantes de cette étude est que les filles de familles à faible revenu ont de très mauvais résultats scolaires par rapport aux garçons. Dr Offord signale que ce résultat n'était pas prévu et qu'il y a lieu de s'en inquiéter, pour des raisons que vous comprendrez. Il ajoute que, dans ce cas, l'indice était non pas des troubles de comportement, mais un piètre rendement scolaire. Je me demande si cela corres-



[Text]

families, and whether you have any thoughts about remedies. I think one of the senators said this morning that at that stage girls become conscious of the consequences of low income, such as inadequate clothes and all the other things that go along with becoming an adolescent girl.

**Ms. Robertson:** Yes. It is a very interesting finding and one about which we could speculate. The kinds of things that come to mind are that, for many poor young women, responsibilities at home can virtually be full-time jobs. It can be a factor that there simply is not time to study, and if it is not a family priority, what time there is is not going to be allocated to that particular child. There is certainly lots of research that says that unrealistic sex role expectations for many young girls tend to result in their worrying less about their marks and, in some cases, actively depressing their marks. There is some argument about that. There is American evidence that says that just after adolescence the IQ scores of girls actually decline from what they were scoring at the age of 11 or 12. Anyone who claims to understand how all of that stuff is connected to everything else is in a fortunate position. Certainly the anecdotal commentary and the research both suggest that girls do not see their ability to perform in narrow academic tasks as being very essential to their well-being or their future. They tend to be fixed upon a particular time of their life in which they are married and have young children, and that little else matters. Certainly, getting another 10 marks on the math test is pretty low on the list of priorities for them. We see the reverse in the career expectations and performance of high-income girls, who are the ones saying, "Yes, I want to be an engineer. Yes, I would like to fly the space shuttle." That non-stereotyped career aspiration is found at the upper income levels rather than at the lower income levels.

**The Chairman:** I have not had a chance to read all of your recommendations, but would I be correct in assuming that you are supporting the UN charter for children, for the elimination of discrimination?

**Ms. O'Callaghan:** Yes, we are.

**The Chairman:** What role do you plan to play in supporting that? As you may know, the provinces all have to sign on. Will you be working through your associations with the provinces in doing that?

**Ms. O'Callaghan:** At our last board of directors' meeting, we passed a policy that we support, and we asked the governments to support, the United Nations Rights of the Child policy.

**The Chairman:** And is it your view that implementing that will mean a lot of changes in legislation, provincial and federal?

**Ms. Robertson:** Frankly, no. I see it as important for Canada to support the declaration, certainly, and to ratify it and assist in seeing it ratified in other countries. However, just like the UN Declaration on Women, I do not know that that has been a prime mover in very many of the social or political changes in that arena. I think it is an important act. Personally

[Traduction]

pond à vos propres constatations et si vous avez songé à une solution. Je crois que, ce matin, l'un des sénateurs a dit qu'à cet âge, les filles étaient plus conscientes des conséquences d'un faible revenu qui ne leur permettait pas notamment d'être bien habillées et d'avoir toutes les choses que désirent les adolescentes.

**Mme Robertson:** Oui. Il s'agit là d'une constatation très intéressante et sur laquelle nous pourrions faire toutes sortes d'hypothèses. Par exemple, un grand nombre de jeunes filles pauvres ont des responsabilités ménagères qui représentent pratiquement des emplois à plein temps. Cela ne leur laisse pas le temps d'étudier. Et si ce n'est pas une priorité pour leur famille, celle-ci ne laissera pas à l'enfant le temps d'étudier. Selon de nombreuses études, les attentes irréalistes qu'ont de nombreuses jeunes filles les amènent à moins se soucier de leurs notes et parfois à se laisser déprimer par ces notes. Tout le monde n'est pas d'accord à ce sujet. Selon des études américaines, juste après l'adolescence, les filles voient leur QI baisser par rapport au niveau qu'il atteignait à l'âge de 11 ou 12 ans. Ceux qui prétendent comprendre le lien entre tous ces facteurs ont bien de la chance. Selon les données empiriques et les études, les filles ne considèrent pas que les études sont essentielles pour leur bien-être ou leur avenir. Elles ont tendance à centrer leur attention sur une période particulière de la vie où elles seront mariées et auront de jeunes enfants. Une note de dix sur dix au contrôle de mathématiques n'est pas une de leurs premières priorités. Nous assistons au phénomène contraire en ce qui concerne les projets de carrière et les résultats des filles des familles à haut revenu qui disent vouloir être ingénieurs ou cosmonautes. Ces aspirations professionnelles qui s'éloignent des stéréotypes se retrouvent aux échelons de revenu supérieurs plutôt qu'inférieurs.

**Le président:** Je n'ai pas eu l'occasion de lire la totalité de vos recommandations, mais ai-je raison de penser que vous soutenez la déclaration des droits des enfants des Nations Unies qui préconise l'élimination de la discrimination?

**Mme O'Callaghan:** En effet.

**Le président:** Quel rôle comptez-vous jouer pur l'appuyer? Comme vous le savez peut-être, les provinces ne l'ont pas encore signée. Allez-vous exercer des pressions, par l'entremise de vos associations, pour qu'elles le fassent?

**Mme O'Callaghan:** À notre dernière assemblée du conseil d'administration, nous avons adopté une politique selon laquelle nous soutenons la Déclaration des droits des enfants des Nations Unies et nous avons demandé aux gouvernements de l'appuyer également.

**Le président:** Pensez-vous que, pour mettre en œuvre cette déclaration, il faudra apporter de nombreux changements aux lois provinciales et fédérales?

**Mme Robertson:** Je ne le crois pas. Il me semble important que le Canada appuie la déclaration, qu'il la ratifie et qu'il la fasse ratifier par les autres pays. Néanmoins, comme pour la Déclaration des Nations Unies sur les droits de la femme, je ne pense pas que cela ait entraîné de nombreux changements sociaux ou politiques. Il s'agit, je crois d'un geste important

[Text]

I think it is largely a symbolic act. I have a hunch that many of us will be quoting sections of it in lots of our briefs on many topics for years to come.

**The Chairman:** So you are not putting a lot of weight on it as an instrument for relieving child poverty, and the problems of child poverty?

**Ms. O'Callaghan:** As Ms. Robertson mentioned, we will be using the information from it. We see it as an awareness, certainly, to help people recognize some of the needs. Every piece of legislation and every such declaration helps. I do not think that having all our children come to school well fed, well clothed and ready to learn is going to be hinged on this declaration.

**The Chairman:** A number of witnesses have pointed out the importance for children growing up on low incomes to have access to the same kind of coordinated activities in recreation and sports that middle income and upper income children have. What is the attitude of the CTF toward after-school programs? Should they be school centred? Do you prefer them to be community centred? What do you see as being the most effective way of equalizing life chances in that area?

**Ms. O'Callaghan:** One of my frustrations as a teacher has been to watch my students—and I am just out of a school—rush home because they have babysitting jobs or they are working at McDonald's, and I am talking about grades VI and VII children. There have been children working in nightclubs until 3 o'clock in the morning, and they do not want anyone to know because that income would be lost to the family.

Having said that, we think it is important that there be healthy activities for children. We are concerned that some children are, in fact, overly slotted into activities to the point where all of their extra time is taken up on hockey, soccer, and so on. Most of our schools, if not all of our schools, have inter-mural and intramural activities for both girls and boys. Many of us are working from kindergarden to grade VII, in our schools.

It is important that these kinds of activities be available for children. Certainly we support community efforts, and some of our people volunteer time to such efforts. We also like to encourage parents and others in the community to volunteer their time to work with us.

**The Chairman:** You have no doubt seen or heard of the so-called children's palaces in China. That is the kind of structured experience that some people are advocating. Is it one that you would advocate?

**Ms. O'Callaghan:** Certainly I personally would not advocate such structured experiences, nor do I advocate competition at that level to the degree that some of us seem to have it in our schools.

**Senator David:** I would like to come back to a question which was asked this morning. It regards the children of immigrants. Let us assume that they are at the low economic level. How do they compare with their companions who were born in

[Traduction]

mais que je qualifierais plutôt de symbolique. J'ai l'impression que nous serons nombreux à citer des articles de cette déclaration dans les mémoires que nous présenterons sur de nombreux sujets au cours des années à venir.

**Le président:** Par conséquent, ce n'est pas un instrument important, selon vous, pour éliminer la pauvreté chez les enfants et les problèmes associés à cette pauvreté?

**Mme O'Callaghan:** Comme M<sup>me</sup> Robertson l'a mentionné, nous allons utiliser les renseignements que contient cette déclaration. Elle va certainement aider les gens à prendre conscience de certains besoins. Toute mesure législative et toute déclaration de ce genre peuvent être utiles. Néanmoins, je ne pense pas que cela suffira pour que tous nos enfants arrivent à l'école bien nourris, bien vêtus et prêts à apprendre.

**Le président:** Plusieurs témoins ont souligné qu'il était important que les enfants des familles à faible revenu aient accès aux mêmes activités récréatives et sportives que ceux de la classe moyenne et des familles riches. Que pense la Fédération de ces activités? Faudrait-il qu'elles soient centrées sur l'école ou qu'il s'agisse plutôt de programmes communautaires? Quelle est, selon vous, la façon la plus efficace d'égaliser les chances dans ce domaine?

**Mme O'Callaghan:** En tant qu'enseignante, j'ai toujours déploré de voir mes élèves—et je viens juste de quitter une école—se précipiter chez eux parce qu'ils doivent garder des enfants ou travailler chez McDonald. Je parle d'écoliers de sixième et de septième année. D'autres travaillent dans des boîtes de nuit jusqu'à trois heures du matin et ne veulent que personne ne le sache parce que leur famille perdrait cette source de revenu.

Cela dit, nous estimons important que les enfants puissent se livrer à des activités saines. Il n'est pas souhaitable non plus que certains enfants aillent jusqu'à consacrer tous leurs loisirs au hockey, au soccer et à d'autres activités de ce genre. La plupart de nos écoles, sinon la totalité, offrent des activités internes et externes aux garçons et aux filles. La plupart d'entre nous participons à ce genre d'activités au niveau scolaire, de la maternelle à la septième année.

Il est important que les enfants aient des programmes de ce genre à leur disposition. Nous sommes en faveur des efforts communautaires à cet égard et certains d'entre nous y participent à titre bénévole. Nous invitons également les parents et les autres membres de la collectivité à travailler bénévolement avec nous.

**Le président:** Vous avez certainement entendu parler de ce que l'on appelle les palaces pour enfants, en Chine. Certains préconisent ce genre d'expérience structurée. Seriez-vous d'accord?

**Mme O'Callaghan:** Personnellement, je ne suis certainement pas pour ce genre d'expérience structurée et je ne suis pas non plus en faveur d'une compétition aussi serrée que celle qui existe dans certaines de nos écoles.

**Le sénateur David:** Je voudrais en revenir à une question qui a été soulevée ce matin. Elle concerne les enfants des immigrants. Supposons qu'ils se situent en bas de l'échelle des revenus. Comment se comparent-ils avec leurs camarades qui sont



## [Text]

Canada or who have lived in Canada for a long time? Does that constitute a problem? Are they different from other children? I would like to have some insight on this question, if you have any.

**Ms. Robertson:** When we began to work on the poverty committee, in fact the needs of immigrant and refugee children were part of the mandate. The committee began with the assumption that that could be part of the topic of poverty, and it soon realized that we had made a considerable error in that assumption and, instead, struck a different committee to look at immigrant and refugee children, which we had been doing during the last year.

One of the things we learned was that our stereotype about the majority of immigrant and refugee children falling in the lowest economic categories was rarely true, or, if it was true, it was not true for long during the settlement process. The needs of immigrant and refugee children in resettlement and language acquisition in support for their families, and all kinds of other needs, were not dissimilar from the needs of poor children, but had their own dimensions as well.

The concentration of immigrant and refugee children in areas of the city which provide the most affordable housing is probably the closest connection, and they are not unrelated questions.

**Senator David:** What is their score at school in general, being at the same economic level?

**Ms. Robertson:** I do not think there is any data that would tell us conclusively that they do two points better or two points worse. It would certainly depend on what you are measuring and why.

We know that kids from every country have all kinds of a range of abilities. Our job is to support their achievement. It is going to be slow for the period of time while they are acquiring the language of instruction, and will increase thereafter.

**Senator David:** In the City of Montreal at the present time, at the secondary school level, the proportion of immigrants is approximately 40 per cent, which may be the same in the Toronto area. The scoring of the immigrant children is amazingly high. You spoke of a class of 30 children. If you take 30 children, with immigrants being 40 per cent of the class, it is not unusual that in the 10 first highest scoring results there would be seven or eight children from new—meaning within the last 10 years—immigrant families. Has such a thing been observed in other cities?

**Ms. O'Callaghan:** One of the traps we fell into with what we called ESL children—English Second Language children—was that the reason they are doing poorly was, in fact, their lack of language; and I am sure it was the same with the French language. As the children began to learn English, we realized that about the same percentage of those youngsters were having the same problems, not at all related to language. It is the children with very little language experience at home who have difficulty.

## [Traduction]

nés au Canada ou qui y vivent depuis longtemps? Quelle est la nature de leurs difficultés? Sont-ils différents des autres enfants? J'aimerais que vous nous fournissiez, si vous le pouvez, davantage de renseignements à ce sujet.

**Mme Robertson:** Lorsque nous avons commencé à travailler au comité de la pauvreté, les besoins des enfants des immigrants et des réfugiés étaient inclus dans notre mandat. Nous sommes partis du principe que cela entraînait dans le sujet de la pauvreté, mais nous nous sommes rapidement rendus compte que nous avions commis là une grosse erreur et nous avons constitué un autre comité spécialement chargé d'examiner le problème des enfants d'immigrants et de réfugiés, ce que nous avons fait l'année dernière.

Nous avons notamment appris qu'il était faux de croire que la majorité des enfants d'immigrants et de réfugiés se situaient en bas de l'échelle des revenus, sauf peut-être au début de leur établissement au Canada. Les besoins que les enfants des immigrants et des réfugiés éprouvent pour s'établir et faire l'apprentissage de la langue, notamment, s'apparentaient dans une large mesure aux besoins des enfants pauvres, mais ils présentaient également des caractéristiques particulières.

La concentration d'enfants d'immigrants et de réfugiés dans les quartiers qui offraient les logements les plus abordables constitue sans doute la principale similarité.

**Le sénateur David:** Quels sont leurs résultats scolaires en général, pour un même niveau économique?

**Mme Robertson:** Je ne pense pas qu'il existe des données indiquant de façon concluante qu'ils réussissent mieux ou moins bien. Cela dépend de ce que vous mesurez et pourquoi.

Nous savons que les enfants de chaque pays possèdent des capacités diverses. Notre rôle est de les aider à s'épanouir. Leur développement est lent pendant qu'ils acquièrent la langue d'instruction et il s'accélère ensuite.

**Le sénateur David:** À Montréal il y a actuellement au niveau secondaire 40 p. 100 environ d'immigrants et cette proportion est probablement la même dans la région de Toronto. Les résultats des enfants d'immigrants sont étonnamment élevés. Vous avez parlé d'une classe de 30 enfants. Si les enfants d'immigrants constituent 40 p. 100 de cette classe, il arrive souvent que, parmi les dix premiers, vous ayez sept ou huit enfants d'immigrants récents, autrement dit, qui sont au Canada depuis moins de dix ans. A-t-on observé le même phénomène dans d'autres villes?

**Mme O'Callaghan:** L'un des pièges dans lesquels nous sommes tombés à l'égard des enfants ayant l'anglais pour langue seconde est que leurs piètres résultats scolaires étaient attribuables à leur ignorance de la langue anglaise et c'est sans doute vrai aussi pour le français. Quand les enfants ont commencé à apprendre l'anglais, nous nous sommes rendus compte que le même pourcentage d'entre eux éprouvaient les mêmes difficultés qui étaient sans rapport avec la langue. Ce sont les enfants qui ont très peu d'occasion de parler chez eux qui éprouvent des difficultés.

[Text]

We are telling our Chinese parents, or our Punjabi parents, to read to the children in their own language so that they become comfortable and aware of the language and how to use the language. That makes the transition a lot easier.

My school had 51 per cent ESL students—that is children coming to our school beginning in a different language. I would say that the majority of those children tend to pick up English very quickly and tend to do fairly well. There are certain areas that are difficult for them—for example, problem-solving—probably because of the language component. I would say grammar—but most people do not like to talk about grammar any more—certainly is a problem.

Our children tend to do well, given the resources, given the help, given that there are other children working with them, playing with them and talking to them.

**Senator David:** Do you feel that their parents put more attention on the education than the other groups? Are they stimulated by their family?

**Ms. O'Callaghan:** I would say that many immigrant parents have great aspirations for their children. That is why my family brought eight children to Canada. I would suspect that many come because they believe the opportunities are here.

**Senator Robertson:** I have glanced at page 9 of the "Children, Schools and Poverty" report regarding Timmy, and have been thinking about all of the Timmys in the system that we have. With your problem children, whether it is simply that they are coming to school hungry, or all the attendant problems, have you any idea what percentage of the parents of these children are problem parents?

**Ms. Robertson:** I do not know. First we would have to define "problem parent" and get people to agree on which of us on a bad day could not be called a problem parent. When we met with anti-poverty groups regarding this topic, although they were supportive, they told us to remember that there is only one reason there are poor kids in this country: it is because they have poor parents. They tried to persuade us that we were in danger of being seduced by the large brown eyes of sweet young children who are unquestionably victims, and that we were not willing to confront the hard questions of the circumstances of their parents.

We thought that was very important to keep in mind, although we focused on children, because it is our business as teachers to do that. There is no question that the cycle of poverty produces other kinds of poverty—poverty in the ability to relate to other human beings, to have hope for the future, to know how to prepare a meal and all kinds of other attendant problems. That is certainly true for a large number of children, and there are lots of parents who are bringing up their children decently and feeding them well despite a shortage of money at home.

[Traduction]

Nous disons aux parents chinois ou punjabi de faire la lecture à leurs enfants dans leur propre langue afin qu'ils se familiarisent avec les mécanismes de la langue. Cela rend la transition beaucoup plus facile.

Mon école comptait 51 p. 100 d'élèves ayant l'anglais pour langue seconde et qui avaient donc commencé à parler une autre langue. Je dirais que la majorité de ces enfants apprennent l'anglais très rapidement et se débrouillent assez bien. Certains sujets leur posent des difficultés particulières, par exemple la résolution des problèmes, sans doute à cause de la langue. Je dirais que la grammaire leur cause également des difficultés, mais la plupart des gens n'attachent plus beaucoup d'importance à la grammaire.

Nos enfants ont généralement de bons résultats, grâce aux ressources et à l'aide à leur disposition et grâce au fait que d'autres enfants travaillent avec eux, jouent avec eux et parlent avec eux.

**Le sénateur David:** Pensez-vous que leurs parents attachent plus d'importance à l'éducation que ceux des autres groupes? Sont-ils stimulés par leur famille?

**Mme O'Callaghan:** Je dirais que de nombreux parents immigrants ont de grandes espérances pour leurs enfants. C'est pourquoi ma famille a fait venir huit enfants au Canada. Je dirais qu'un grand nombre d'entre eux viennent dans notre pays parce qu'ils pensent y trouver de meilleures possibilités.

**Le sénateur Robertson:** J'ai jeté un coup d'œil à la page 9 de votre rapport intitulé «Children, Schools and Poverty» où il est question de Timmy et cela m'a fait penser à tous les enfants comme Timmy que nous avons dans nos écoles. Étant donné les enfants qui viennent à l'école le ventre creux ou qui éprouvent toutes les difficultés connexes, avez-vous une idée du pourcentage de parents à problèmes?

**Mme Robertson:** Je l'ignore. Il faudrait d'abord définir les «parents à problèmes» et reconnaître que certains jours où tout va mal, chacun d'entre nous pourrait être qualifié de parent à problèmes. Lorsque nous avons rencontré les groupes anti-pauvreté pour parler de la question, ils nous ont rappelé que s'il y avait des enfants pauvres au Canada c'était uniquement qu'ils avaient des parents pauvres. Ils ont tenté de nous persuader que nous risquions de nous laisser séduire par les grands yeux bruns des charmants bambins qui sont sans aucun doute les victimes de cette situation et que nous n'étions pas vraiment prêts à aborder la dure réalité que représentait la situation de leurs parents.

Nous croyons très important de ne pas l'oublier, même si nous centrons notre attention sur les enfants étant donné que c'est notre rôle en tant qu'enseignants. Il ne fait aucun doute que le cercle vicieux de la pauvreté entraîne toutes sortes de déficiences, par exemple dans la capacité à établir des rapports avec autrui, à avoir confiance dans l'avenir, à savoir préparer un repas en plus de créer toutes sortes d'autres problèmes connexes. C'est certainement vrai pour un grand nombre d'enfants et il y a de nombreux parents qui élèvent leurs enfants décemment et qui les nourrissent comme il faut malgré le manque d'argent.



[Text]

**Senator Robertson:** Indeed, but there are also parents out there who are not.

**Ms. Robertson:** Right.

**Senator Robertson:** Are you satisfied with the intervention policy of the Children's Aid Society or the other related children's protection units? Do we leave children in certain environments too long?

**Ms. O'Callaghan:** Quite often those agencies are just as overtaxed as the school system appears to be. We have dealt with parents who do not know how to parent. That is one of the ways in which our schools can help, although we cannot take on every issue. We also want to help youngsters develop parenting skills.

**Senator Robertson:** It has been my experience that many of the parents who one would hope would come forward do not. You are trying to reach the parents to help them. Again, I feel that some children are left to their parents. I do not believe that the parental environment is always the best environment for the child if they are left there for too long. They say parents know best, but they can beat the hell out of their children or do whatever they feel like doing, such as staying drunk all the time or not feeding them. You know about the extremes I am talking about; but for some reason or another the children are left in that situation.

Then, when a committee like this is going to try to persuade the government to take some remedial action, one of our recommendations should be that we look at an income supplement for poor children; but we know that that income supplement will go to the parent and not to the child. Then how do you ensure that that money is spent on the children, for example, to make sure that they are at least properly fed, and that it is not used for the excessive behaviour of their parents? Do you have any comments in that regard? I feel strongly that the SPCA does a better job with animals than we do with children.

**Ms. O'Callaghan:** You sound like a lady who has been involved with schools. There are a couple of activities that some of our schools are undertaking. At the kindergarten level, many of our schools are now giving the teacher a couple of weeks to go out and meet with the child in the home to discuss its needs and to get a feeling for what is happening in the home so that in some way we can work together. For example, we will ask the school nurse to visit the home if the child is coming to school poorly dressed, dirty, late, underfed, eating junk food, and so on. We try to set up that kind of liaison, but certainly there is a lot to be done and we support your committee looking at this whole issue. We hope that we will be able to work together in some way.

**Senator Robertson:** If you have any other definitive recommendations as to how to get the dollars to the children so that they are spent on the children, please let us know.

**Ms. O'Callaghan:** There are a couple of things that I have made a note of that we will send to you as soon as we gather them together.

**The Chairman:** Thank you very much. We very much appreciate your coming. I must say, as we are struggling with

[Traduction]

**Le sénateur Robertson:** Certainement, mais il y a aussi des parents qui ne le font pas.

**Mme Robertson:** C'est exact.

**Le sénateur Robertson:** Êtes-vous satisfaite de la politique d'intervention de la Société d'aide à l'enfance et des autres services de protection de l'enfance? Ne laissons-nous pas les enfants trop longtemps dans un milieu familial néfaste?

**Mme O'Callaghan:** Ces organismes sont souvent surchargés de travail, comme cela semble être le cas du système scolaire. Nous avons des parents qui ne savent pas comment élever un enfant. C'est l'un des aspects pour lesquels nos écoles peuvent être utiles, même si nous ne pouvons pas nous attaquer à tous les problèmes. Nous voulons également aider les jeunes à devenir de bons parents.

**Le sénateur Robertson:** J'ai souvent constaté que la plupart des parents que l'on voudrait aider s'abstiennent de demander de l'aide. Vous essayez de les rejoindre. J'estime que certains enfants sont abandonnés entre les mains de leurs parents. Je ne crois pas que le milieu familial soit toujours le meilleur pour l'enfant. On prétend que les parents sont ceux qui savent le mieux répondre aux besoins de leur enfant, mais ils peuvent passer leur temps à leur taper dessus, ne pas dessaouler ou ne pas les nourrir. Je parle évidemment de cas extrêmes, mais on laisse des enfants dans ce genre de situation, pour une raison ou pour une autre.

Lorsqu'un comité comme le nôtre tente de convaincre le gouvernement de prendre des mesures correctives, il devrait notamment recommander d'instaurer un supplément de revenu pour les enfants pauvres, mais nous savons que ce supplément de revenu ira aux parents et non pas aux enfants. Comment être certain que cet argent sera consacré aux enfants et qu'il servira à la nourrir, par exemple, au lieu de financer les excès de leurs parents? Avez-vous une opinion à formuler à ce sujet? Je suis convaincu que la SPCA s'occupe mieux des animaux que nous nous occupons de nos enfants.

**Mme O'Callaghan:** Vous semblez bien connaître le système scolaire. Certaines de nos écoles ont pris des initiatives. Au niveau de la maternelle, un grand nombre d'entre elles accordent à l'enseignant une quinzaine de jours pour rencontrer l'enfant chez lui afin de discuter de ses besoins et d'avoir une idée de ce qui se passe dans son milieu familial de façon à pouvoir travailler en collaboration avec les parents. Par exemple, nous demandons à l'infirmière scolaire de visiter la maison de l'enfant si ce dernier vient à l'école mal habillé, sale, en retard, mal nourri, etc. Nous essayons d'établir ce genre de liaison, mais il reste beaucoup à faire et votre comité a raison de se pencher sur cette question. Nous espérons que nous pourrions travailler en collaboration avec vous.

**Le sénateur Robertson:** Si vous avez d'autres recommandations à formuler pour faire en sorte que l'argent destiné aux enfants soit bien dépensé pour eux, faites-le nous savoir.

**Mme O'Callaghan:** J'ai noté une ou deux choses et nous vous communiquerons les renseignements en question dès que nous les aurons réunis.

**Le président:** Merci beaucoup. Nous vous remercions vivement d'être venue. Je dois dire qu'il s'agit là d'un problème

*[Text]*

this complicated problem, that it is very helpful for the committee to have the benefit of what you have already prepared. Once again, we are most grateful to you for appearing before the committee. The committee is now adjourned until 8:45 a.m., Tuesday, March 27.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

complexe et que le rapport que vous avez déjà préparé nous sera très utile. Encore une fois, nous vous sommes reconnaissants de votre témoignage. Nous allons lever la séance jusqu'au mardi 27 mars à 8 h 45.

La séance est levée.



## APPENDIX "SAST-5"

February 26, 1990

Jean Michel Roy  
Committees and Private Legislation Branch  
The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A8

Dear Mr. Roy:

In response to our earlier conversation, there are a few minor errors in the Hansard, which probably arise from a literal transcription of what I said rather than what I meant (*missing linking words, etc.*) I suspect most of it is pretty easy to figure out, and won't bother you with them. However, there were a few changes in meaning, which I appreciate your offer to correct for the record.

16-1-1990, page 12:71, third paragraph, line 2:  
Should read:

"An interesting logical fallacy" (*not policy*) (*That's my favourite error, but it should really be fixed.*)

Page 12:75, first paragraph, 3rd line  
Should read OCOTH, not OCAF.

Page 12:77, 3rd paragraph line 7  
the quote ends at the wrong place, should read  
to have this service" (*not support*), and the end quote should  
follow the word "service", rather than the word "arms".

Page 12:81, 4th paragraph, line 3:  
Should read  
"heard at Faculty Council by the advocates revolves"  
Thanks very much.

I enjoyed testifying, and hope my remarks were helpful. I  
look forward to seeing the final report.

Sincerely,

Raisa B. Deber, PhD  
Associate Professor

## ANNEXE «SAST-5»

Le 26 février 1990

Monsieur Jean-Michel Roy  
Direction des comités et de la  
Législation privée  
Le Sénat  
Ottawa (*Ontario*)  
K1A 0A8

Monsieur,

Comme suite à notre récente conversation, je voudrais vous signaler quelques erreurs mineures qui se sont glissées dans le harsard, probablement attribuables à une transcription littérale de ce que j'ai dit et non de ce que je voulais dire (*mots de liaison manquants, etc.*). Dans l'ensemble, je suppose qu'il est assez facile de rétablir le sens et je ne vous ennuierai donc pas avec ces détails. Toutefois, j'aimerais voir apporter certains changements de fond, et je vous sais gré de m'avoir offert de corriger le compte rendu.

Dans le fascicule du 16-1-1990, page 12:71, 3<sup>e</sup> paragraphe, 2<sup>e</sup> ligne, il faudrait lire:

... à ce sujet un faux raisonnement intéressant... » (*et non une distinction logique*). Cette erreur de transcription est ma préférée mais elle doit vraiment être redressée.

À la page 12:75, 1<sup>er</sup> paragraphe, 3<sup>e</sup> ligne, il faudrait lire OCOTH et OCAF.

À la page 12:77, 3<sup>e</sup> paragraphe, 7<sup>e</sup> ligne du texte anglais, la citation se termine au mauvais endroit et il faut remplacer «support» par «service» et terminer la citation après «service» plutôt qu'après «arms».

À la page 12:81, 3<sup>e</sup> paragraphe, il faudrait lire ainsi la 3<sup>e</sup> ligne: Formulé par les partisans que j'ai entendues au conseil de faculté sont».

J'ai beaucoup apprécié l'expérience de la comparution et j'espère que mes commentaires seront utiles au Comité.

J'attends impatiemment de lire le rapport final.

Je vous remercie beaucoup et vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Raisa R. Deber, PhD  
Professeur associé

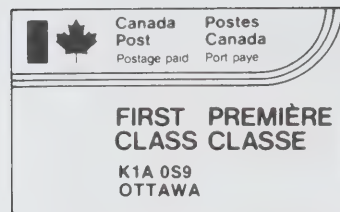












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From McMaster University:*

Dr. Dan R. Offord, Department of Psychiatry.

### *From the Social Planning and Research Council of British Columbia:*

Mr. Michael Goldberg, Director of Research.

### *From the Canadian Federation of Teachers:*

Ms. Kitty O'Callaghan, President;

Ms. Heather Jane Robertson, Director, Professional Development Services;

Dr. Stirling McDowell, Secretary General.

### *De l'Université McMaster:*

M. Dan Offord, département de psychiatrie.

### *Du «Social Planning and Research Council of British Columbia»:*

M. Michael Goldberg, directeur de recherche.

### *De la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants:*

M<sup>me</sup> Kitty O'Callaghan, présidente;

M<sup>me</sup> Heather Jane Robertson, directrice, Services de perfectionnement;

M. Stirling McDowell, secrétaire général.



26  
51

Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Social Affairs, Science and Technology

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Chair:*  
The Honourable LORNA MARSDEN

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MARSDEN

Tuesday, March 27, 1990

Le mardi 27 mars 1990

Issue No. 19

Fascicule n° 19

Sixth Proceedings on:

Sixième fascicule concernant:

The relationship between childhood poverty  
and certain significant and costly social  
problems that manifest themselves in adult  
life and on measures that might better  
alleviate such problems

Le lien qui existe entre la pauvreté de  
l'enfance et certains problèmes sociaux aigus  
et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et  
les mesures susceptibles d'atténuer ces  
problèmes

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Senator Lorna Marsden, *Chair*

The Honourable Senator Brenda Robertson, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

Austin	*MacEachen (or Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (or Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Présidente:* L'honorable sénateur Lorna Marsden

*Vice-présidente:* L'honorable sénateur Brenda Robertson

Les honorables sénateurs:

Austin	*MacEachen (ou Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 21, 1989:

“Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Turner:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine and report upon the relationship between childhood poverty and certain significant and costly social problems that manifest themselves in adult life and on measures that might better alleviate such problems; and

That the Committee present its report no later than December 31, 1989.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, December 20, 1989:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceeded to the consideration of the Tenth Report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology (extension of date of final report re study on child poverty), presented in the Senate on 19th December, 1989.

After debate,

The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Watt, that the Report be adopted.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ATTEST:**

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Marsden propose, appuyée par l'honorable sénateur Turner,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 décembre 1989.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du dixième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (date du rapport final sur l'étude sur la pauvreté de l'enfance reportée), présenté au Sénat le 19 décembre 1989.

Après débat,

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyée par l'honorable sénateur Watt, que le rapport soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 27, 1990  
(35)

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 8:45 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Haidasz, Kirby, Marsden, Robertson, Spivak and Tremblay. (6)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Cochrane. (1)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee. Ms. Sandra Harder, Research Officer, Political and Social Affairs Division, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Laidlaw Foundation:*

Mr. Nathan Gilbert, Executive Director;

Mr. Bryan Hayday, Chairman, Ontario Social Assistance Reform Network;

Dr. Richard Volpe, Institute of Child Study, University of Toronto;

Prof. Marvyn Novick, Department of Community Services, Ryerson Institute.

*From the Montreal Diet Dispensary:*

Ms. Marie-Paule Duquette, Dietician.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 21, 1989 respecting Child Poverty and Adult Social Problems.

Mr. Nathan Gilbert, Mr. Bryan Hayday, Dr. Richard Volpe and Prof. Marvyn Novick made a statement and answered questions.

At 10:02 a.m., the sitting was suspended.

At 10:06 a.m., the sitting resumed.

Ms. Marie-Paule Duquette made a statement and answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 27 MARS 1990  
(35)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 8 h 45, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Haidasz, Kirby, Marsden, Robertson, Spivak et Tremblay. (6)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Cochrane. (1)

*Présents:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche pour le Comité; M<sup>me</sup> Sandra Harder, Recherchiste, Division des affaires politiques et sociales, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Témoins:*

*De la Fondation Laidlaw:*

M. Nathan Gilbert, directeur exécutif;

M. Bryan Hayday, président, *Ontario Social Assistance Reform Network*;

M. Richard Volpe, *Institute of Child Study*, Université de Toronto;

M. Marvyn Novick, Département des services communautaires, Institut Ryerson.

*Du Dispensaire diététique de Montréal:*

M<sup>me</sup> Marie-Paule Duquette, diététicienne.

Le Comité poursuit l'examen de son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989 concernant la pauvreté dans l'enfance et certains problèmes sociaux qui se manifestent à l'âge adulte.

MM. Nathan Gilbert, Bryan Hayday, Richard Volpe et Marvyn Novick font une déclaration et répondent aux questions.

À 10 h 02, les travaux sont suspendus.

À 10 h 06, la séance reprend.

M<sup>me</sup> Marie-Paule Duquette fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Jean Michel Roy

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 27, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 8.45 a.m. to continue its study on Child Poverty and Adult Social Problems.

**Senator Lorna Marsden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** This is meeting number 35 of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology. We have with us four witnesses from the Laidlaw Foundation on the subject of child poverty and adult social problems.

Mr. Nathan Gilbert is Executive Director of the Laidlaw Foundation and is a Director of the Child, Youth and Family Policy Research Centre, and formerly Executive Director of the Ontario Municipal Services Association.

With him is Professor Marvyn Novick, who is a Professor of Social Policy at Ryerson Institute. He is also a former dean of the Faculty of Community Services at Ryerson and has held many positions in social planning and social welfare. He is very well known across the country and is a member and advisor of the Laidlaw Foundation.

Dr. Richard Volpe is a Social Psychologist with the Institute of Child Study at the University of Toronto, and Chair of the Research Committee at the Institute for the Prevention of Child Abuse, a Director of the Canadian Ethno-Cultural Coalition, and also a member and advisor of the Laidlaw Foundation.

Mr. Bryan Hayday is Executive Director of the Ontario Prevention Clearing House. He is also President of Brian Hayday and Associates and lecturer on the voluntary sector program at the Faculty of Administrative Studies at York University.

**Mr. Nathan Gilbert, Executive Director, Laidlaw Foundation:** Thank you, Madam Chairman. I will be making some brief remarks primarily about the Laidlaw Foundation and its findings. My colleagues will be speaking from the point of view of a number of projects and the research that the foundation has sponsored over the last few years. It was established as a private charitable foundation in 1949. The foundation structure is that of a public-oriented foundation, with the majority of its members, advisors and directors drawn from the community. It operates with a small professional staff. The foundation's programs are focused in three areas, with its principal program being children and families at risk. The foundation currently holds assets valued at \$35 million and disburses \$2 million to Canadian charities.

There are limitations on the degree to which a small foundation can hope to contribute and have an impact on a set of issues or a field of interest. The litmus test is its ability to

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 27 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 8 h 45 pour poursuivre son étude de la pauvreté dans l'enfance et des problèmes sociaux à l'âge adulte.

**Le sénateur Lorna Marsden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** La réunion d'aujourd'hui est la 35<sup>e</sup> du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. Nous accueillons parmi nous quatre témoins, qui représentent la Laidlaw Foundation, et qui vont nous entretenir de la pauvreté dans l'enfance et des problèmes sociaux à l'âge adulte.

M. Nathan Gilbert est le directeur exécutif de la Laidlaw Foundation. Il est également directeur du Child, Youth and Family Policy Research Centre et ancien directeur exécutif de l'Association des services municipaux de l'Ontario.

Il est accompagné de M. Marvyn Novick, professeur de sciences politiques à l'Institut Ryerson. M. Novick était autrefois doyen de la faculté des services communautaires à Ryerson et il a occupé de nombreux postes dans les domaines de la planification sociale et du bien-être social. Il est très bien connu partout au pays et il est membre et conseiller de la Laidlaw Foundation.

M. Richard Volpe est psychologue social à l'Institute of Child Study, à l'Université de Toronto, président du comité de recherche de l'Institut pour la prévention de l'enfance maltraitée, directeur de la Coalition ethnoculturelle du Canada, ainsi que membre et conseiller de la Laidlaw Foundation.

M. Bryan Hayday est directeur exécutif du Centre ontarien d'information en prévention. Il est également président de la Bryan Hayday and Associates et conférencier dans le cadre du programme du secteur bénévole de la faculté d'études administratives à l'Université York.

**M. Nathan Gilbert, directeur exécutif, Laidlaw Foundation:** Merci, madame le président. Je vais faire quelques remarques liminaires qui porteront principalement sur la Laidlaw Foundation et sur les résultats de ses travaux. Mes collègues traiteront quant à eux d'un certain nombre de projets et des travaux de recherche que la fondation a parrainés au cours des dernières années. La Laidlaw Foundation a été créée en 1949 en tant qu'organisme de charité privé. Sa structure est celle de toute fondation axée sur le public, la majorité de ses membres, de ses conseillers et de ses administrateurs ayant été recrutés au sein de la communauté. Elle fonctionne avec une petite équipe professionnelle. Les programmes de la fondation peuvent être regroupés sous trois rubriques, la plus importante étant les enfants et les familles à risque. La fondation compte aujourd'hui des avoirs évalués à 35 millions de dollars et elle distribue 2 millions de dollars à des organismes de charité canadiens.

La contribution et l'incidence que peut avoir une petite fondation relativement à un ensemble de questions ou à un domaine d'intérêt particulier sont limitées. L'élément détermi-



## [Text]

translate its concerns into a set of strategies that can influence larger trends and developments in the foundation's area of focus.

The Laidlaw Foundation has made a multi-year commitment to advance knowledge and to identify, through research and demonstration, strategies and interventions that improve the life chances and life quality of children at risk. The foundation will support the development of leadership capabilities, the sponsorship of public education to strengthen public-policy reform, and will cooperate with the public, voluntary and private sectors to meet its goals.

In May of 1988 the foundation launched its children-at-risk program initiative. The project sought to clarify the concept of risk from both an intrafamilial and socio-environmental perspective—that is, from the perspectives of factors that are both internal and external to the child's environment, and how the two impact on the adult outcomes of the at-risk children.

As we all know, although the majority of Canadian children grow up to be strong and capable adults, too many children and adolescents encounter serious problems along the way that affect their survival or leave their entire lives warped and unfulfilled.

We pride ourselves in our devotion to children, yet we persist in believing that each individual's place in society is the exclusive result of his or her own efforts. Not all children, however, have an equal start, and significant barriers impede their progress. Disadvantaged children are often lifelong victims of their impoverished environments. Early feelings of self-worth and potential are often defeated under the crushing burden of poverty, uprootedness, and the sense of powerlessness that accompanies them. Some analysts have concluded that socio-economic status and family background predetermine a situation that cannot be altered.

Many have soured on "throwing money" at human problems that seem only to get worse. However, the Laidlaw Foundation, through the projects it has supported over the years, has learned that the truth may be otherwise, and that it is never too late to intervene. To make a meaningful difference, however, we must begin thinking about a life of multiple interventions, a life-chance perspective in which the personal, family, community, institutional and structural dimensions are addressed.

I want to emphasize that we really believe that there is no such thing as a quick fix and that we have to take a lifespan perspective of multiple interventions.

Years of experiment, success and failure have yielded a wealth of practical knowledge. While there is much that we have learned, there is much we do not know. For example, we need to determine what is the best mix of economic and non-economic programs that will improve the life chances of, and

## [Traduction]

nant est sa capacité de traduire ses préoccupations en un ensemble de stratégies susceptibles d'influencer les tendances générales et l'évolution du domaine qui l'intéresse.

La Laidlaw Foundation s'est, sur plusieurs années, engagée à enrichir nos connaissances et à identifier, au moyen de travaux de recherche et de démonstrations, des stratégies et des interventions qui pourraient améliorer la qualité de vie et les possibilités de vie des enfants à risque. La fondation favorisera l'établissement de capacités de leader et le parrainage de l'éducation publique pour renforcer la réforme des politiques publiques, et elle collaborera avec les secteurs public, bénévole et privé en vue d'atteindre ses objectifs.

En mai 1988, la fondation a lancé son programme visant les enfants en péril. Cette initiative avait pour objet de cerner le concept de «risque» d'une perspective tant intra-familiale que socio-environnementale, c'est-à-dire à partir de facteurs qui sont internes et externes à l'environnement de l'enfant, et de voir comment les deux ont une influence sur le développement des enfants à risque jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge adulte.

Comme nous le savons tous, bien que la majorité des enfants canadiens deviennent des adultes forts et tout à fait capables, un trop grand nombre d'enfants et d'adolescents se trouvent confrontés à de graves difficultés le long du chemin, difficultés qui nuisent à leur survie ou qui déteignent sur leur vie tout entière, les empêchant de s'y réaliser.

Nous sommes fiers de notre dévouement pour nos enfants. Or, nous persistons à croire que la place que chacun occupe dans la société est déterminée exclusivement par les efforts qu'il ou elle déploie. Cependant, tous les enfants ne naissent pas égaux, et certains doivent franchir de sérieux obstacles pour progresser. Souvent, les enfants défavorisés restent, leur vie durant, victimes de leur environnement pauvre. Les premiers sentiments d'autosatisfaction et la perception que l'on a de son propre potentiel sont souvent écrasés par le fardeau de la pauvreté et du déracinement et par l'impression d'impuissance qui l'accompagne. Certains analystes jugent que la situation socio-économique et que le cadre familial préparent une situation qui ne peut pas être modifiée.

Beaucoup disent qu'ils ne veulent plus que l'on «gaspille de l'argent» sur des problèmes humains qui ne semblent que s'aggraver. Cependant, la Laidlaw Foundation, grâce aux projets qu'elle a appuyés au cours des ans, a appris que la vérité est peut-être autre, et qu'il n'est jamais trop tard pour intervenir; mais pour véritablement changer les choses, il nous faut commencer à songer à une vie d'interventions multiples, à envisager une perspective de «possibilités dans la vie» où interviennent les dimensions personnelles, familiales, communautaires, institutionnelles et structurales.

Je tiens à souligner que nous sommes fermement convaincus qu'il n'existe pas de solution miracle et qu'il nous faut voir ces interventions multiples comme s'inscrivant dans la durée d'une vie.

Des années d'expériences, de réussites et d'échecs ont produit quantité de renseignements pratiques. Nous avons beaucoup appris, mais nous ignorons encore un grand nombre de choses. Par exemple, il nous faut déterminer quel est le meilleur mélange de programmes économiques et non économiques

## [Text]

reduce the penalties to, children who are poor. However, there are many things that we do know. We know what must be done in order to have healthy babies. We know that high-quality preschool programs pay dividends in later years. We know how to combine health, education and family-support services to help disadvantaged school children. We know that some employment programs can offer cost-effective improvements in the lives of many.

Since the mid-1980s, it would seem that poverty has been rediscovered. The policy vocabulary of the late-1980s, at least among many U.S. foundations, reveals these new concerns: Homelessness, the underclass, the feminization of poverty, drug crises and rural decline.

I should mention some things that we know can be done with respect to infancy and childhood. We know from child-development research that the first few years of life can play a crucial role in shaping a person's lifelong mental, emotional and physical abilities. The fortunate majority of infants can look forward to a long lifespan and a good standard of living. However, a large number of unlucky babies will experience a childhood lacking in the essential requirements for good health, physical safety, and proper mental and social development. By the time they reach kindergarten they will already be falling behind, through no fault of their own.

We have choices. We can pay a little now for decent prenatal care or more than three times as much to deal with low-birth-weight babies. We can pay several thousands of dollars for quality preschool programs or tens of thousands of dollars to cope with hardened teenaged criminals.

Today's workforce will eventually depend on the abilities and productivity of the infants being born today. Wasted childhoods will produce inadequately-skilled workers, which we in Canada can ill afford when growing competition in the world economy is forcing us to specialize in goods and services that require a highly-skilled, adaptable workforce.

With respect to prenatal care, bringing a healthy baby into the world is something we know how to do. We must ensure that all pregnant women have access to prenatal care in the first trimester. A model may be the family allowance program in France where the family allowance kicks in with the first prenatal visit, so that there is a tie between prenatal care and family support.

We need programs that provide screening, nutritional counselling and food supplements for low-income pregnant women, and for children who are diagnosed as nutritionally-at-risk.

## [Traduction]

afin que nous puissions améliorer les possibilités des enfants pauvres et réduire leurs souffrances. Nous savons cependant beaucoup de choses. Nous savons ce qu'il faut faire pour avoir des bébés en santé. Nous savons que les programmes préscolaires de qualité élevée sont rentables à long terme. Nous savons comment conjuguer des services de santé, d'éducation et de soutien aux familles pour aider les enfants d'âge scolaire de familles défavorisées. Nous savons que certains programmes d'emploi peuvent amener des améliorations appréciables, sur le plan coût-efficacité, dans la vie d'un grand nombre de personnes.

Il semble que depuis le milieu des années 1980 l'on ait redécouvert la pauvreté. En effet, les termes employés dans les politiques publiques adoptées au cours de la deuxième moitié des années 1980, du moins celles de nombreuses fondations américaines, témoignent du nouvel intérêt que l'on porte à cette question et notamment aux sans-abri, à la sous-classe, à la féminisation de la pauvreté, à la toxicomanie et au déclin des régions rurales.

Il me faut mentionner un certain nombre de choses qui pourraient être faites pour les bébés et les enfants. La recherche sur le développement de l'enfant a révélé que les premières années de la vie peuvent jouer un rôle crucial dans la détermination des capacités mentales, affectives et physiques qu'une personne aura pour la vie. L'heureuse majorité des enfants peuvent s'attendre à une longue vie et à un bon niveau de vie. Cependant, un grand nombre de bébés moins favorisés connaîtront une enfance qui sera dépourvue des conditions essentielles à une bonne santé, à un cadre sûr et à un bon développement mental et social. Lorsqu'ils arriveront en maternelle, ils auront déjà du retard, mais ce ne sera pas de leur faute.

Il nous faut faire des choix. Nous pouvons dépenser un peu, maintenant, pour assurer des soins prénataux qui soient corrects, ou bien trois fois ce montant, plus tard, pour nous occuper de bébés dont le poids est insuffisant à la naissance. Nous pouvons verser plusieurs milliers de dollars pour des programmes préscolaires de qualité ou bien des dizaines de milliers de dollars pour prendre en main des jeunes délinquants endurcis.

La population active d'aujourd'hui comptera un jour sur les capacités et la productivité des enfants qui naissent à l'heure actuelle. Des enfances gaspillées produiront des travailleurs sans qualifications; or, la concurrence dans l'économie mondiale est telle que le Canada se trouve obligé de se spécialiser dans la production de biens et de services qui exigent une main-d'oeuvre très spécialisée et très adaptable.

En ce qui concerne les soins prénataux, faire venir dans le monde un enfant en santé est une chose que nous savons faire. Il nous faut veiller à ce que toutes les femmes enceintes aient accès à des soins prénataux pendant le premier trimestre de leur grossesse. Un modèle à suivre serait peut-être le programme d'allocations familiales en vigueur en France: les allocations familiales sont versées dès la première visite prénatale. Il y a donc un lien entre les soins prénataux et les programmes de soutien à la famille.

Il nous faut des programmes qui offrent des services de dépistage, de conseils sur la nutrition et de distribution de suppléments diététiques aux femmes enceintes à faible revenu et



*[Text]*

Several studies have shown that high-risk mothers receiving a food supplement tend to have a lower incidence of late fetal death, and deliver larger, healthier, less-premature babies. Babies and preschoolers demonstrate superior cognitive development and less anaemia.

For many low-income and at-risk children the first contact with social and health services occurs when they enter hospital for labour and delivery. By this time, the mother's health and nutritional status is already interwoven with that of the newborn. It would seem to make sense that pregnancy testing services must be linked to food supplementation and nutrition systems which, in turn, must be connected to prenatal health care.

With respect to preschool and early childhood education, strong evidence accumulated during the past 20 years points to the conclusion that high-quality programs for disadvantaged preschoolers are among the soundest of human investments. During the early years of life, the groundwork for subsequent patterns of personality and intellect is laid out. Three-to-five-year-olds can be socially and intellectually deprived in a way that programs them for failure in the transition to school. These early failures can lead to subsequent troubles. These circumstances are not the automatic result of family income or structure. Effective investment in disadvantaged pre-schoolers depends on continuous parent involvement and well-designed, well-run programs of early childhood education. The Head Start model must be thought of as an early childhood education program institutionalized within the public school system, rather than as a anti-poverty program outside of the public school system. We also know that the take-up of early childhood education programs is primarily by the advantaged, not the disadvantaged.

With respect to the teenage years, according to the Ford Foundation Report, high school drop-outs are 2.5 times more likely than graduates to be without a job, 3.5 times more likely to be arrested for crime, and 7.5 times more likely to be dependent on social assistance. Young males with less than a college education have had the real value of their earnings fall sharply in the past 15 years. Their job prospects have become more marginal, as blue-collar manufacturing jobs and craft apprenticeships disappear, and their ability to support a family above the poverty level has diminished.

I have left materials with the clerk describing some of these initiatives.

*[Traduction]*

aux enfants à risque élevé de malnutrition. Plusieurs études ont révélé que les mères à risque élevé qui prennent des suppléments diététiques affichent une plus faible mortalité du fœtus à un stade avancé et mettent au monde des enfants moins prématurés, plus gros et en meilleure santé. Les bébés et les enfants d'âge préscolaire des groupes témoins avaient un développement cognitif supérieur et étaient moins nombreux à être anémiques.

Dans le cas de nombreux enfants à risque et enfants de familles à faible revenu, le premier contact avec les services sociaux et de santé se fait lorsque la mère entre à l'hôpital pour accoucher. La santé et l'alimentation de la mère et celles du bébé sont déjà imbriquées. Il nous semble qu'il serait logique de lier les services de test de grossesse à des systèmes de conseils sur la nutrition et de distribution de suppléments diététiques qui seraient à leur tour liés à des services de soins de santé périnataux.

Pour ce qui est des services d'éducation préscolaire et pour la petite enfance, les renseignements accumulés au cours des 20 dernières années mènent à la conclusion que l'établissement de programmes de qualité pour les enfants d'âge préscolaire défavorisés compte parmi les meilleurs investissements humains que l'on puisse faire. C'est dans les premières années que se détermine la personnalité et que se développe l'intelligence. Les enfants âgés de trois à cinq ans peuvent être privés de stimulants sociaux et intellectuels à un point tel qu'ils sont programmés pour l'échec dans leur transition à l'école. Ces premiers échecs peuvent amener d'autres problèmes. Ces circonstances ne sont cependant pas la résultante automatique du revenu ou de la structure de la famille. L'investissement efficace dans les enfants d'âge préscolaire défavorisés repose sur la participation continue des parents et sur des programmes pour la petite enfance qui soient bien conçus et bien administrés. Le programme Bon départ doit être perçu comme un programme d'éducation pour la petite enfance institutionnalisé au sein du système scolaire public et non pas comme une programme anti-pauvreté qui existe en dehors du système scolaire public. Nous savons par ailleurs que ce sont surtout les familles favorisées et non pas les familles défavorisées qui inscrivent leurs enfants dans des programmes d'éducation pour la petite enfance.

En ce qui concerne les adolescents, selon le rapport de la Fondation Ford, les décrocheurs de niveau secondaire risquent 2,5 fois plus que ceux qui terminent leurs études secondaires de se retrouver sans emploi, 3,5 fois plus d'être arrêtés pour des activités criminelles, et 7,5 fois plus de dépendre de l'assistance sociale. Chez les jeunes hommes qui ont un niveau d'études inférieur au niveau collégial, la valeur réelle de leur revenu a beaucoup diminué au cours des 15 dernières années. Leurs perspectives d'emploi sont devenues plus marginales, au fur et à mesure de la disparition des emplois de col bleu dans les usines et des postes d'apprenti dans les métiers, et leurs possibilités de faire vivre une famille au-dessus du seuil de la pauvreté ont donc été de beaucoup réduites.

J'ai déposé auprès du greffier une documentation qui fait état de certaines de ces initiatives.

[Text]

In conclusion, improving the prospects for disadvantaged children is not an expense, but an excellent investment. We are at risk of losing the productive capacity of a sizeable portion of our youth. It is a loss that threatens to be permanent, not temporary.

Sadly, I must also add—and I am sure the late Dr. Nicholas Laidlaw would have wanted it said—that it is disturbing that in our discussions children today are valued not for the individuals they are, but as instruments for achieving other goals, as vehicles of investment. We are unwilling, it seems, to make public commitments to our most vulnerable children, except when we believe that these commitments will pay off, insofar as they will generate economic benefits for the country.

The Laidlaw Foundation recognizes that it can play a strategic role. Unlike government funders, whose political mandates are more limited, yet whose financial resources seem boundless in comparison, and corporate funders who are constrained by their shareholders to show quick returns on investment, the Foundation can play a mediating role by tackling, or attempting to tackle, intractable issues that require the diligence and scope of a multi-year, life span commitment.

The Foundation has the luxury of taking this longer-horizon perspective. The challenge is to find ways to implement its objectives so that a significant difference is made in people's lives at the same time that the ground work for long-term systemic change is laid.

To be effective in remediating the effects of child poverty will require commitments that must be community-wide; it must enlist the resources, power and expertise of business, schools, government, churches, families and community organizations. Only with such broad public and private involvement will it be possible to mount the type of integrated strategies necessary to make a real difference in the inter-related problems affecting at-risk children and youth. Again, there is no quick fix; we need to take a live-span approach.

The Laidlaw Foundation is poised and ready, but we cannot do this work alone.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gilbert. I am sure your comments will provoke many questions when we get to that phase.

**Mr. Bryan Hayday, Executive Director, Ontario Prevention Clearing House, Laidlaw Foundation:** Madam Chairman, I will be presenting my brief from the perspective of the chair of the Ontario Social Assistance Reform Committee network. That committee came into play about 15 months ago to act for the adoption of a series of reforms to the welfare system and the social assistance system, virtually interchangeable terms, based on a report tabled September, 1988. That report was a government-commissioned review of the social assistance sys-

[Traduction]

En conclusion, l'amélioration des perspectives des enfants défavorisés n'est pas une dépense, mais un excellent investissement. Nous courons le risque de perdre la capacité productive d'une part importante de nos jeunes, et c'est une perte qui menace d'être non pas temporaire, mais bien permanente.

Il me faut également ajouter, et je le dis avec tristesse—et je suis certain que feu M. Nicholas Laidlaw aurait voulu que ce soit dit—, que ce qui me trouble c'est que dans nos discussions les enfants sont appréciés non pas pour les personnes qu'ils sont, mais en tant qu'instruments pour atteindre d'autres objectifs, en tant que moteurs de l'investissement. Il semblerait que nous ne soyons pas prêts à prendre des engagements publics à l'égard de nos enfants les plus vulnérables, sauf lorsque nous sommes convaincus que ces engagements nous rapporteront quelque chose, déboucheront sur des retombées économiques pour le pays.

La Laidlaw Foundation reconnaît qu'elle peut jouer un rôle stratégique. Au contraire des organismes de financement gouvernementaux, dont les mandats politiques sont plus limités, mais qui disposent, comparativement, de sources financières quasi illimitées, et des sociétés privées de financement, dont les actionnaires exigent que les investissements soient très vite profitables, la fondation peut jouer un rôle de médiateur en s'attaquant, ou en essayant de s'attaquer, à des problèmes qui semblent insolubles et qui exigent la diligence et des engagements portant sur toute la durée d'une vie.

La fondation a le luxe de pouvoir choisir cette perspective à long terme. Le défi qu'il nous faut relever est celui de trouver des moyens de réaliser nos objectifs de façon à amener tout de suite des différences importantes dans la vie des gens tout en posant les jalons d'un changement systématique à long terme.

Pour corriger efficacement les effets de la pauvreté chez les enfants, il est impératif qu'il y ait des engagements à l'échelle de la communauté et qu'y soient consacrés les ressources, le pouvoir et les connaissances des milieux d'affaires, des écoles, des gouvernements, des églises, des familles et des organismes communautaires. Ce n'est qu'avec une participation publique et privée de cette envergure qu'il sera possible d'élaborer les stratégies intégrées nécessaires pour amener des changements véritables dans les problèmes interreliés qui touchent les enfants et les jeunes en péril. Encore une fois, il n'existe pas de solution miracle; il nous faut adopter une approche échelonnée sur la durée d'une vie.

La Laidlaw Foundation est prête à foncer, mais nous ne pouvons pas faire ce travail tout seuls.

**Le président:** Merci, monsieur Gilbert. Je suis certaine que vos remarques auront suscité de nombreuses questions, et nous verrons cela un peu plus tard.

**M. Bryan Hayday, directeur exécutif, Centre ontarien d'information en prévention, Laidlaw Foundation:** Madame le président, je vais vous présenter un exposé du point de vue du président du réseau de l'Ontario Social Assistance Reform Committee. Ce comité est intervenu il y a environ 15 mois dans le but de chercher à faire adopter une série de réformes dans le cadre du système du bien-être social et du système d'assistance sociale, des termes quasi interchangeables, à partir d'un rapport déposé en septembre 1988. Le rapport est l'aboutissement



[Text]

tem in Ontario and brought with it a series of recommendations which span a number of years in five phases.

The network which I represent was concerned that we adopt the long-term perspective in moving forward with those reforms. To that end, one of the most important acts which we have been involved with over the past year has been the development of a partnership, and partnership is very much the theme of my remarks.

The partnership which was ultimately successful in Ontario last May was a partnership that spanned business, churches, social agencies, the media and policymakers, such that each of those sectors was persuaded that the growing gap between those who were impoverished and those who were not required a concerted and conscientious attempt to reform the systems that were driving that gap and widening it.

The public awareness of that problem was one of our problems, initially, and one of our benefits, ultimately, in that initially there were some assumptions about the wealth of this country and the wealth of the province of Ontario, and that that wealth was reasonably shared, and that the life circumstances of all were reasonably assured by a safety net which had sufficient spring in it that it would guarantee the life chances of all individuals. That net has been torn in some provinces and is extremely weak in others. It lacks spring.

We have found in the reform process that no single reform is sufficient, so I will build on a previous comment; no single act is sufficient to address the systemic nature of poverty.

I would say further that if we could conceive of a triangle of interests, and that in each corner we would position the individual, the government and the community marketplace, the active partnership of those three pillars of the triangle is required if we are to address many of these systemic concerns. In Ontario we have taken a first, hesitant but positive step on the side of addressing problems of employment and questions of shelter. We have not yet grappled with the question of basic adequacy of support as it relates to food and clothing.

We have seen irrefutable economic evidence that shows that the growth of wealth in this country and in this province is proceeding, at least over the last decade, at a rate which far eclipses any growth in social spending. In fact, we have seen a significant erosion in social spending when compared to that growth.

We have seen a growth, instead, in the gap, a growth in poverty, a growth in the feminization of poverty, a growth in low-wage jobs. In fact, the labour forecasts which we have looked at for the next decade show an alarming percentage of low-wage working poor—what has been characterized as “burger-flipper jobs”—and that the growth of jobs, in fact the fastest-growing cohort of jobs, as I am sure you are aware, will be in minimum-wage positions.

[Traduction]

tissement d'un examen du système d'assistance sociale qui avait été commandé par le gouvernement de l'Ontario, et il contient une série de recommandations échelonnées en cinq phases et couvrant un certain nombre d'années.

Le réseau que je représente tient à ce que, dans le cadre de l'application de ces réformes, l'on adopte une perspective à long terme. À cette fin, l'une des initiatives les plus importantes auxquelles nous ayons participé au cours de la dernière année a été le lancement d'une initiative de partenariat, et ce sera là le principal thème de ma déclaration d'aujourd'hui.

On a entrepris en Ontario, en mai dernier, une initiative de partenariat regroupant des gens d'affaires, des églises, des agences sociales, les médias et des décisionnaires et cette initiative a réussi. En effet, chacun de ces secteurs s'est convaincu que le fossé toujours croissant entre les démunis et ceux qui ne le sont pas exigeait un effort concerté et délibéré pour modifier les systèmes qui creusent et qui élargissent ce fossé.

L'un de nos problèmes, au départ, a été de sensibiliser le public à la situation, mais la sensibilisation du public a, au bout du compte, été l'une de nos réussites, en ce sens que les gens avaient certaines idées sur la richesse du pays et sur celle de la province de l'Ontario, et qu'ils pensaient que la richesse était assez bien distribuée et que les nécessités de la vie étaient assez bien assurées par un filet de sécurité qui était suffisamment résistant pour garantir les mêmes possibilités de vie à tous. Or, ce filet a été déchiré dans certaines provinces, et, dans d'autres, il est très faible. Il n'a pas suffisamment de ressort.

Nous avons, dans le cadre du processus de la réforme, constaté qu'aucune réforme unique n'est suffisante, et je vais donc poursuivre à partir de cette prémisse; aucune mesure n'est suffisante pour s'attaquer à l'aspect systémique de la pauvreté.

J'ajouterais qu'il faudrait s'imaginer un triangle d'intérêts avec, aux trois différents angles l'individu, le gouvernement et la communauté: la participation active de ces trois partenaires est nécessaire à la résolution d'un grand nombre de ces problèmes systémiques. En Ontario, nous avons fait un premier pas, hésitant mais positif, pour essayer de résoudre les problèmes de l'emploi et de l'hébergement. Nous ne nous sommes cependant pas encore attaqués à la question du soutien de base en matière d'alimentation et d'habillement.

Nous disposons de preuves économiques irréfutables montrant que la richesse du pays et que celle de la province connaissent, au moins depuis la dernière décennie, un taux de croissance qui dépasse, et de loin, celui des dépenses sociales. En fait, les dépenses sociales ont accusé un net recul, comparativement.

Ce que nous avons constaté, ce sont un élargissement du fossé, une augmentation de la pauvreté, une féminisation accrue de la pauvreté et une multiplication des emplois mal rémunérés. D'ailleurs, les prévisions en matière de main-d'œuvre qui ont été établies pour les dix prochaines années font état d'un pourcentage alarmant, parmi la population active, de petits salariés—dont un grand nombre seront des «faiseurs de hamburgers»—et disent que les emplois qui connaîtront la multiplication la plus importante seront, comme

## [Text]

We are concerned that that problem will be exacerbated in the next year by a combination of effects, on some of which we would look to you for some leadership.

The inflationary effect of the Goods and Services Tax will have an immediate and profound effect upon those who have no—and I underline the word “no”—discretionary income. The poor will be hit immediately in their capacity to purchase the essentials of life.

The unilateral placement of a ceiling on the Canada Assistance Plan, as it affects three provinces in this country, sends a very loud and resounding “no” to the reform process. It signifies the federal government’s indication thus far that the reform process must stop, that the impoverished must make substantial contributions to the deficit, and it has said “no” to national equity and social programs.

We have examples, which we have begun to work with, of partnerships where the private sector has expressed its interest and support in the reform process, recognizing that it is not in its best long-term interests to have growth of social problems, the growth of minimum-wage positions and the growth of poorly-trained individuals coming into the marketplace.

I would cite one quick example of a recent initiative which has not yet been announced in which a number of financial institutions in Toronto have agreed to invest in a job recruitment and placement venture for entry-level positions in which there would be a partnership between the government of Ontario in funding the training portion of that venture with a guarantee of a block of entry-level jobs guaranteed on a funded basis, such that the service would be funded by a number of financial institutions. The tragedy at this time is that that public/private venture is at risk. It is at risk because it is an innovation; it is an innovation that would have been funded by the reform process; it is an innovation that business supported; and with the federal government’s withdrawal of support for innovative funds in the reform area, it is questionable whether the provincial government will have sufficient funds to proceed alone. That is a classic example, from our perspective, of a partnership between the private sector and the public sector, which the federal government is ignoring.

I would like to underscore that point by quoting briefly of the preamble from the Canada Assistance Plan, which was co-authored in part by one of your ex-officio distinguished members, Senator MacEachen.

Whereas the Parliament of Canada, recognizing that the provision of adequate assistance to and in respect of persons in need and the prevention and removal of the causes of poverty and dependence on public assistance are the concern of all Canadians, it is desirous of encouraging the further development and extension of assistance and welfare services programs throughout Canada by sharing more fully with the provinces in the cost thereof;

## [Traduction]

vous vous en doutez sans doute, des emplois qui ne paieront que le salaire minimum.

Nous craignons que le problème soit aggravé au cours de la prochaine année par la conjugaison d’un certain nombre de facteurs, dont certains qui demandent que vous jouiez un rôle de leader.

L’incidence inflationniste de la taxe sur les produits et services aura un effet immédiat et profond sur ceux qui ne disposent d’aucun—et je souligne le mot «aucun»—revenu discrétionnaire. La capacité des pauvres d’acheter des produits essentiels sera tout de suite frappée.

L’imposition unilatérale d’un plafond dans le cadre du régime d’assistance publique du Canada, dans trois provinces, oppose un non retentissant au processus de réforme. C’est un signal du gouvernement fédéral que le processus de réforme doit être arrêté, que les pauvres doivent faire une contribution importante à l’épongeage du déficit et qu’il rejette l’équité et les programmes sociaux nationaux.

Nous avons des exemples d’initiatives de partenariat dans le cadre desquelles le secteur privé a exprimé son intérêt et son appui pour le processus de réforme, reconnaissant que ce n’est pas dans ses meilleurs intérêts, à long terme, qu’il y ait une multiplication des problèmes sociaux, des postes à salaire minimum et du nombre de personnes insuffisamment formées qui arrivent sur le marché.

J’aimerais vous parler rapidement d’un exemple de ce genre d’initiative. Cela n’a pas encore été annoncé, mais un certain nombre d’institutions financières torontoises ont décidé d’investir dans un programme de recrutement et de placement pour des postes de niveau d’entrée. Dans le cadre de cet arrangement, le gouvernement de l’Ontario financerait le volet formation et, de l’autre côté, les institutions financières garantiraient et financeraient un bloc d’emplois de niveau d’entrée. Ce qui est tragique, c’est que cette initiative publique/privée est sérieusement menacée. Elle est menacée parce qu’il s’agit d’une innovation; d’une innovation qui aurait été financée par le processus de réforme; d’une innovation que les milieux d’affaires appuyaient. Mais si le gouvernement fédéral retire son soutien financier pour des innovations en matière de réforme sociale, il est douteux que le gouvernement provincial dispose de suffisamment de fonds pour pouvoir s’en occuper tout seul. Voilà ce qui constitue selon nous un cas classique de relation de partenariat entre les secteurs privé et public que le gouvernement fédéral a choisi d’ignorer.

J’aimerais insister sur cet aspect de la question en vous lisant un court extrait du préambule du régime d’assistance publique du Canada, dont l’un des co-auteurs, le sénateur MacEachen, compte parmi vos distingués membres *ex officio*:

Considérant que le Parlement du Canada, reconnaissant que l’instauration de mesures convenables d’assistance publique pour les personnes nécessiteuses et que la prévention et l’élimination des causes de pauvreté et de dépendance de l’assistance publique intéressent tous les Canadiens, désire encourager l’amélioration et l’élargissement des régimes d’assistance publique et des services de protection sociale dans tout le Canada en partageant dans



[Text]

In light of the federal government's recent actions, we must ask whether the government still endorses that preamble. We must ask whether or not the government is still concerned about the provision of adequate assistance and the prevention and removal of the causes of poverty.

The recent capping of the Canada Assistance Plan, which is not yet final I believe, indicates that the federal government will renege on its legislative commitment to fully share in the cost of new programs, program expansion, service level increases and rate adjustments. Provincial initiatives will no longer be fully shared by Ontario, British Columbia and Alberta and the federal government. Those initiatives which will not be funded include inflationary adjustments in excess of 5 per cent—we would be lucky these days to have inflation running at 5 per cent; the poor have been told that their inflationary experience will be limited to 5 per cent—announced and planned expansion in child care, any increase in social assistance case loads owing to the growing number of refugees, slower economic growth, the proposed cutbacks in unemployment insurance, the long-term care initiative working to unite and rationalize programs for the elderly—this list goes on—incremental money for the developmentally handicapped under the multi-year plan, and any additional funding to help implement the further four phases of reform announced by the government commission report to review the social assistance system.

In effect, the federal government has withdrawn its partnership in attacking what has started as an important private and public partnership to address some of the systemic roots of poverty. I would conclude by asking for your help and leadership in this area.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Hayday. Your comments were very helpful. That was a very interesting quote from the preamble of CAP I must say. I have not looked at that for a long time. Dr. Volpe?

**Dr. Richard Volpe, Institute of Child Study, University of Toronto:** Thank you. I would like to thank this committee for the opportunity to contribute to its important work. My presentation will build upon the themes presented by the previous speakers. I will not repeat what has been stated in the review paper dealing with the link between child abuse and poverty that was sent in in advance, but my remarks will underscore the enormous stress that poverty places on families and family life.

My particular focus will be on a uniquely Canadian study begun by the Canadian National Hygiene Committee in 1925

[Traduction]

une plus large mesure avec les provinces les frais de ces programmes;

Étant donné les mesures prises récemment par le gouvernement fédéral, il y a lieu de se demander s'il est toujours d'accord avec ce préambule et s'il tient toujours à l'instauration de mesures convenables d'assistance publique pour les personnes nécessiteuses ainsi qu'à la prévention et à l'élimination des causes de la pauvreté.

La récente imposition de plafonds, même si ce n'est pas encore, il me semble, définitif, dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada signale que le gouvernement fédéral est prêt à revenir sur son engagement législatif à payer une part des coûts des nouveaux programmes, de l'élargissement des programmes existants, de l'augmentation des niveaux de service et des rajustements des taux. En Ontario, en Colombie-Britannique et en Alberta, les initiatives provinciales ne seront plus financées conjointement par les provinces et par le gouvernement fédéral. Ces initiatives qui ne seront pas financées comprennent les rajustements pour l'inflation lorsque celle-ci dépasse 5 p. 100—mais nous aurions bien de la chance, par les temps qui courent, d'avoir un taux d'inflation de 5 p. 100; on a dit aux pauvres qu'ils ne subiraient qu'un taux d'inflation de 5 p. 100—l'élargissement annoncé et prévu des services de garde d'enfants, toute augmentation prévue pour les demandes d'assistance sociale accrues imputables au nombre toujours croissant de réfugiés, des mesures pour compenser le ralentissement de la croissance économique et les réductions proposées au titre de l'assurance-chômage, l'initiative en matière de soins de longue durée qui avait pour objet d'unifier et de rationaliser les programmes pour les personnes âgées—et la liste se poursuit encore—des sommes supplémentaires pour les handicapés développementaux, ce dans le cadre du programme pluriannuel, et tout financement supplémentaire visant la mise en œuvre des quatre phases restantes de la réforme, énoncées dans le rapport de la commission chargée d'examiner le système d'assistance sociale.

En définitive, le gouvernement fédéral a retiré sa participation à une importante initiative de partenariat entre les secteurs privé et public qui visait à s'attaquer à certaines des racines de la pauvreté systémique. En conclusion, je vous demande votre aide et votre leadership dans ce domaine.

**Le président:** Merci beaucoup, M. Hayday. Vos remarques ont été très utiles et j'ai trouvé très intéressante la citation du préambule du régime d'assistance publique du Canada dont vous nous avez fait lecture. Il y a longtemps que je n'ai pas regardé ce texte. Monsieur Volpe?

**M. Richard Volpe, Institute of Child Study, Université de Toronto:** Merci. J'aimerais tout d'abord remercier le Comité de m'avoir donné la possibilité de contribuer à son important travail. Dans mon exposé, j'évoquerai les thèmes qui ont été évoqués par les intervenants qui m'ont précédé. Je ne répéterai pas ce que je dis dans le document d'examen traitant du lien entre l'enfance maltraitée et la pauvreté, et qui vous a été envoyé à l'avance, mais j'insisterai sur les tensions énormes que la pauvreté impose aux familles et à la vie familiale.

Je m'attarderai surtout sur une étude proprement canadienne qui a été entreprise par le Canadian National Hygien

*[Text]*

and resurrected originally with the support of the Laidlaw Foundation in 1976. This project has been continuously supported by both Ontario, federal and provincial grant programs. This study provides a basis on which to outline some of the long-term implications of child poverty that may not have been considered by your committee. My emphasis will be on the adult problems associated with poverty in childhood, but not in terms of the direct link between child poverty and adult status and the accumulative effects of deficits, but on the quality of life and sense of wellbeing of Canadians who are entering into their later life.

Unlike policy formulations in many European countries, Canadian public policy related to children has not reflected the ideas and findings of life span developmental psychology. Interventions are more often than not based on moral arguments of the notion of the child as capital or as an investment in society's future. While these positions are often convincing, they lead to contradictions and illogicalities.

Most serious has been the unexamined assumption of the determining nature of early experience. Contemporary policies are often imbued with the belief that adult life is clearly and linearly related to experiences in early childhood. Even the more contemporary view that a cumulative impact of early events and their interaction with protective and risk factors fails to account for the constructive transformations that are possible in psychosocial development. The consequent policy responses have emphasized heroic future saving or one-shot interventions that have been oriented to the provision of service. This emphasis had been supported by countless investigations discovering and describing the deficit of poor children and the need for increased services. Much of this work has been supported by research that is disempowering and demeaning. Moreover, these undertakings have often been mounted in isolation from one another, as if children are separate from their families and as if social, health and educational issues related to children are independent.

These efforts do not reflect evidence that human development involves a complex interplay of organism environment, self and others, families and communities. From serious considerations of this complexity, the contribution of life span developmental psychology has been to document a portrait of human development as continuous and malleable. Consequently, policy and political decision-making needs to recognize the long-term implications of programs and legislation and the importance of examining gaps in our knowledge from infancy to old age and how income, ethnicity, gender, family experience, health status, interpersonal references, cognitive appraisal and the important transitions affect life chances.

*[Traduction]*

Committee en 1925 et qui a été ressuscitée en 1976 avec l'aide de la Laidlaw Foundation. Ce projet a depuis le tout début été financé dans le cadre de programmes de subventions fédéraux, provinciaux et ontariens. L'étude sert de base à partir de laquelle définir certaines des conséquences à long terme de la pauvreté dans l'enfance sur lesquelles le Comité ne s'est peut-être pas penché. Je traiterai principalement des problèmes à l'âge adulte qui sont liés à la pauvreté dans l'enfance, mais non pas en fonction du lien direct qui existe entre la pauvreté dans l'enfance et la situation de l'adulte et des effets cumulatifs des carences et des pénuries vécues, mais de la qualité de la vie et du sentiment de bien-être des Canadiens dont l'âge avance.

Au contraire des politiques adoptées dans de nombreux pays européens, les politiques publiques canadiennes visant les enfants ne reflètent pas les idées ni les résultats des travaux de psychologie du développement portant sur la détermination de l'écoulement de toute une vie. Les interventions s'appuient le plus souvent sur des arguments moraux sur la notion de l'enfant en tant que capital ou en tant qu'investissement dans l'avenir de la société. Bien que ces positions soient souvent convaincantes, elles débouchent sur des contradictions et des illogismes.

La lacune la plus grave est que l'on n'ait pas examiné l'hypothèse de la nature déterminante des premières expériences. Les politiques contemporaines sont souvent empreintes de la croyance selon laquelle la vie adulte est liée de façon claire et linéaire aux expériences de la petite enfance. Même la vision plus contemporaine, voulant que les premiers événements et que leur interaction avec des facteurs risque et des facteurs de protection aient une incidence cumulative, n'explique pas les transformations constructives qui sont possibles dans le développement psychosocial. Les politiques qui en ont découlé ont mis l'accent sur des missions héroïques de sauvetage futures ou sur des interventions uniques et ponctuelles axées sur la prestation de services. Cette façon d'aborder les problèmes a été appuyée par quantité d'enquêtes exposant et décrivant les lacunes des enfants pauvres et le besoin d'accroître les services offerts. Un grand nombre de ces travaux ont été appuyés par des recherches qui ont pour objet de diminuer et de rabaisser. D'autre part, ces initiatives ont souvent été montées isolément les unes des autres, comme si les enfants étaient séparés de leur famille et comme si les questions sociales, de santé et d'éducation liées aux enfants étaient indépendantes des autres.

Ces efforts ne tiennent pas compte des preuves dont nous disposons que le développement de l'être humain fait intervenir une interaction complexe entre soi-même, son environnement et les autres, et entre la famille et la communauté. La psychologie du développement à travers les étapes de la vie a fait une contribution importante, en présentant le développement de la personne comme étant quelque chose de continu et de malléable. C'est pourquoi les politiques et les décisions politiques doivent reconnaître les conséquences à long terme des programmes et des lois et la nécessité d'examiner les failles et les trous dans notre connaissance de ce qui se passe entre la petite enfance et la vieillesse et d'étudier la façon dont les revenus, la race, le sexe, le cadre familial, la santé, les points de repère interpersonnels, l'appréciation cognitive et les transitions



*[Text]*

Our research has grappled with this complexity and the questions of the long-term implications of early experience. The records that provide the basis for our followup research were taken from the 1925-1933 Canadian National Committee for Mental Hygiene Study. This study was an attempt to find the causes of retardation and superiority by intensely studying individual children who presented persistent conduct difficult or educational disability. The original motivation for this study was in keeping with traditions of the eugenics movement. This issue was discussed in a paper that was presented in Manitoba several weeks ago. Interesting though, as the study proceeded, a more environmental focus was taken, and the outcome of the study left the eugenics base, which was originally intended. The goal of this project originally was to ensure that the best use of native intelligence commensurate with proper safeguards of child's health and adjustment would follow pupils through life.

On the basis of classroom behaviour, beginning in 1925 a sample of children between the ages of 5 and 16 considered high in adjustment, medium in adjustment and low in adjustment were selected for more comprehensive study. Child interviews, family interviews, psychometric testing, psychiatric evaluation and reports were gathered from 1,150 cases between 1925 and 1933. The case histories and supplementary research files, progress reports, special sub-project reports and research minutes have been relabeled, refiled and stored at the University of Toronto. They also contain developmental, health, psychometric, family and social interview data and extensive auxiliary material in terms of self reports, anecdotal reports by teachers, observations by researchers, personal letters and daily misbehaviour reports on the children in school. This material was indirectly updated between 1933 and 1954 by incorporating information available from the Toronto social service index, letters about and from subjects, school, police, military and hospital records.

In 1949, due to their apparent ease of tracing, 460 cases were chosen for direct updating. After four years 301 cases had been successfully contacted and contained in additional adjustment status form, including demographic information, some indication of occupational success, marital stability, military record and overall adjustment. The remaining 159 cases were closed because of inadequate information. Between 1976 and 1978, 110 such subjects were contacted from the 1949 to 1954 update. An archive containing coded early records and follow-up data was established at the University of Toronto. This data has been subjected to intense and varied analysis and causal modeling.

The results of this work and the continuous investigation of this sample suggests that when adult socio-economic status is

*[Traduction]*

importantes influent sur les possibilités qu'a chacun dans sa vie.

Nos travaux de recherche ont porté sur ces mécanismes complexes et sur l'incidence à long terme des premières expériences de la vie. Quant à nos travaux de recherche de suivi, ceux-ci ont été faits à partir de données recueillies dans l'étude 1925-1933 du Comité national canadien de l'hygiène mentale. L'objet de cette étude avait été de découvrir les causes des troubles de développement et de la supériorité en étudiant différents enfants présentant des troubles d'apprentissage ou de comportement persistants. Cette étude s'inscrit dans la tradition de l'eugénique. Toute cette question est traitée dans un exposé qui a été présenté au Manitoba il y a quelques semaines. Chose intéressante, au fur et à mesure que l'étude avançait, l'on a adopté une approche davantage axée sur l'environnement, et, contrairement à ce qui avait été prévu, l'étude s'est écartée des principes de l'eugénique. L'objet original du projet avait été de vérifier que, si les bonnes mesures de protection de la santé et de l'adaptation de l'enfant sont prises, l'enfant fait tout au long de sa vie, la meilleure utilisation possible de son intelligence innée.

Dès 1925, l'on a, en se fondant sur le comportement constaté en classe, choisi un échantillon d'enfants âgés de cinq à 16 ans jugés très bien adaptés, moyennement bien adaptés et très peu adaptés. Entre 1925 et 1933, l'on a pris des entrevues d'enfants, des entrevues de familles, des essais psychométriques et des évaluations et des rapports psychiatriques pour 1 150 cas. Les histoires de cas et les dossiers supplémentaires, rapports de progrès, rapports de projets auxiliaires et comptes rendus de travaux de recherche ont été reclassés, réétiquetés et entreposés à l'Université de Toronto. Figurent également dans la documentation des données psychométriques, ainsi que des renseignements sur le développement et la santé, des entrevues, des rapports faits par les participants eux-mêmes, des rapports anecdotiques établis par des enseignants, des observations de chercheurs, des lettres personnelles et des rapports quotidiens sur les problèmes de comportement des enfants à l'école. Toute cette documentation a été indirectement mise à jour entre 1933 et 1954 grâce à l'incorporation de renseignements puisés dans l'index des services sociaux de Toronto, dans des lettres portant sur certains des sujets examinés ou écrites par eux et dans des dossiers scolaires, militaires, d'hôpital et de police.

En 1949, on a choisi 460 dossiers en vue de leur mise à jour directe, le critère étant la facilité de retracer les sujets. Au bout de quatre ans, on avait réussi à contacter 301 des 460 personnes et l'on a établi pour chacune d'elles une fiche à jour comprenant des renseignements démographiques ainsi que des données sur leur vie professionnelle, leur stabilité conjugale, leur dossier militaire et leur adaptation générale. Les 159 dossiers restants ont été fermés, faute de renseignements suffisants. Entre 1976 et 1978, on a contacté 110 des personnes dont les dossiers avaient été inclus dans la mise à jour de 1949-1954. L'on a constitué à l'Université de Toronto des archives contenant les premiers dossiers, encodés, et les données de suivi. Toutes ces données ont fait l'objet d'analyses approfondies et variées et d'études causales.

Ces travaux et l'examen continu de l'échantillon ont fait ressortir que lorsqu'on utilise l'état socio-économique de l'adulte

## [Text]

employed as an indication of adaptation, the single most influential feature of early life related to SES was parental socioeconomic status. The most common relationship found was between education in adult socio-economic status, as well as aspects of sociability. Specifically, an inner relationship was found between family conditions in childhood and later education, occupation and sociability. This relationship was the one that our subjects had most in common.

Thus far, the findings of this study are suggestive and interesting in light of the mutual reinforcement they provide in relation to work from other longitudinal research centres. This is another way of saying that this finding that I report to you and our possible conclusions are not particularly distinctive. This work follows closely the findings of Glenn Elder in *Children of the Depression*. Perhaps a more useful use of our study—and I think more pertinent to your deliberations—is to approach the life histories of our informants as stories, narratives that have a pulse and can capture the meaning of childhood experience and poverty in the lives of our informants.

How poverty is remembered and acknowledged is a justifiable means of understanding its long-term significance. The explanations that are possible from this point of view can help us understand both consistency and change in the patterns of living and thinking we call personality. These configurations are witting and unwitting constructions that retain as well as transform the past.

Recall that our study began in 1925. The years before the Great Depression were similar to our current situation. Prosperity was believed pervasive by the comfortable middle-class. Although child welfare was acknowledged to be an important area of concern, the belief was that Canada was a land of opportunity.

The original study sample was painstakingly selected in order to be representative. One-third of the original study group and our follow-up sample reported earnings that were considered to be at poverty levels in the 1920s.

What were the adult recollections of poverty? As we have reviewed our informants' recounts of their childhood, we have been struck by the extent to which they uniformly report that the persistence of life-long dependence and unemployment in their lives would have been intolerable. Our respondents feel a great deal of shame for their families and themselves. The memory of this period appeared to be standard by which subsequent life experiences have been evaluated. The humiliation and sense of lost opportunities that persisted were often tempered by defensive illusions of ideal family relations and loving communities.

Our recent work with children of the original study suggests that these depictions provide the basis for passing on many lessons of life. Either they have become part of a negative depic-

## [Traduction]

comme indicateur de l'adaptation, l'aspect de la petite enfance qui est le plus déterminant est la situation socio-économique des parents. Quand au lien le plus souvent constaté, c'est celui qui existe entre le niveau d'instruction et le statut socio-économique à l'âge adulte, mais interviennent également les facteurs de sociabilité. Plus précisément, l'on a constaté un lien interne entre la situation familiale dans l'enfance et le niveau d'instruction, l'occupation et la sociabilité à l'âge adulte. C'est ce lien qui a été le plus souvent constaté chez les membres de l'échantillon.

Jusqu'ici, les résultats de cette étude sont parlants et intéressants en ce qu'ils renforcent les travaux d'autres centres qui se consacrent à des recherches longitudinales. Cela revient à dire que ces constatations dont je viens de faire état et que nos conclusions ne sont pas très originales. D'ailleurs, les résultats de notre travail correspondent assez bien aux conclusions de Glenn Elder dans *Children of the Depression*. Une utilisation plus utile—et sans doute plus pertinente dans le cadre de vos délibérations—de notre étude serait d'aborder l'histoire de la vie des participants comme de simples récits; des récits qui ont un rythme et qui cernent l'enfance et la pauvreté que certains ont vécues.

La façon dont on se souvient de la pauvreté et dont on la reconnaît est un moyen justifiable de comprendre son importance à long terme. Les explications possibles qui sont avancées dans cette perspective peuvent nous aider à comprendre la régularité et le changement dans les modèles de vie et de pensée que nous appelons personnalité. Ces configurations sont des constructions conscientes et inconscientes qui retiennent et qui transforment le passé.

Rappelez-vous que notre étude a débuté en 1925. Les années qui ont précédé la Grande Dépression ressemblent beaucoup à celles que nous vivons aujourd'hui. La classe moyenne avait l'impression que la prospérité était généralisée. Même si le bien-être des enfants préoccupait beaucoup les gens, l'on était convaincu que le Canada était un pays riche qui offrait des perspectives d'avenir à tout le monde.

L'on avait pris toutes les précautions pour que l'échantillon original soit représentatif. Le tiers des membres du groupe original et de l'échantillon choisi plus tard avaient des revenus déclarés qui correspondaient au seuil de la pauvreté qui existait dans les années 1920.

Quel souvenir avaient les adultes de ce qu'avait été la pauvreté? Dans notre examen des récits que les participants nous ont fait de leur enfance, nous avons été frappés par le fait qu'ils aient tous dit qu'il leur aurait été intolérable de continuer de vivre au chômage et dans un état de dépendance tout au long de leur vie. Ils ont honte de leur famille et d'eux-mêmes. C'est le souvenir qu'ils ont de leur enfance qui leur sert de point de repère pour évaluer tout ce qu'ils ont vécu par la suite. L'humiliation et l'impression d'être passé à côté de possibilités, sentiments qui ont persisté, ont souvent été tempérées par des illusions défensives de relations familiales idéales et de communautés pleines d'amour.

Notre récent travail avec des enfants de l'étude originale nous a permis de conclure que ces impressions servent souvent de base pour la transmission de nombreuses «leçons de la vie».



## [Text]

tion or the basis of romanticized renderings how individual initiative pays off. In either case, these recollections are the major means of evaluating life gratification and the moral meaning of work and parenting. Generally, the most likely trend is a continuing bitter sense of alienation and a lack of faith in distributive justice.

The following case may illustrate some of these points. The case refers to a fellow named Graham. Graham came from a large family—his mother and five brothers. His father had deserted the family and the younger brother was illegitimate. The family was poor. The mother received mother's allowance, and the home conditions were described as unfavourable.

Graham was not a behavioural problem at school. He did play truant frequently. In the summer he would caddy at a local golf course in order to earn money. It was reported in the early records that he used to run alongside trains as they would slow down entering a yard in Toronto and catch coal that was falling off. He would put it in a bag to take it to heat his home.

At home, however, he was unmanageable. The mother was reported to be neglectful of the children, not feeding them adequately or supervising them. There was some concern that Mrs. H. was carrying on undesirable sex practices with the eldest son. She brought a man into her home when Graham was about 14 and at that point Graham felt displaced and left on his own. He also dropped out of school.

When we met Graham as an adult he seemed to be a friendly person, short, graying, with a brushcut. He was a salesman, successful in his job. He was proud of some of the things that he had achieved, in particular he was proud of his family that he had gathered around him. However, he felt a tremendous fear of younger people displacing him in his work. He felt afraid of technology encroaching on the confidence he had tried to develop. He felt vulnerable and fragile in his self-esteem. He felt that this was a consequence of his lack of academic achievement. He also felt a sense of isolation and independence of the community. His only reference was to his family and to his wife.

Mr. H. recounted his experience as a child and brought, as the basis for his current situation, in terms of his feeling of inadequacy, a very accurate retelling of his early life.

My suggestion is that this experience is not causal so much as it is a powerful element in reducing life satisfaction that has both immediate and long-term implications for both self and others. How this is carried into adult life is multi-faceted, but the fact that our subjects who experience child poverty did not achieve as well as their more privileged age mates in terms of school, war record, marriage, sense of wellbeing and self-esteem is telling evidence of the long-term meaning of poverty. The continuing presence of poverty in the way of life and life experience and how this might be related to subsequent generations suggests that the need for action is great. The impor-

## [Traduction]

Elles sont devenues soit une partie d'un tableau négatif soit la base d'une vision très romancée de ce que peut rapporter l'initiative individuelle. Dans un cas comme dans l'autre, ces souvenirs sont le principal outil pour évaluer la satisfaction personnelle et la signification morale de ce que c'est que de travailler et d'être parent. De façon générale, ce qui persiste surtout c'est une impression désagréable d'aliénation et une méfiance à l'égard de la justice distributive.

Le cas dont j'aimerais maintenant vous parler illustrera peut-être certains des aspects dont je viens de parler. C'est l'histoire de Graham. Graham était issu d'une famille nombreuse: il vivait avec sa mère et cinq frères. Son père avait abandonné la famille et le frère cadet était illégitime. La famille était pauvre. La mère touchait des allocations aux mères nécessiteuses et les conditions à la maison étaient décrites comme défavorables.

Graham ne manifestait pas de troubles de comportement à l'école, mais il faisait souvent l'école buissonnière. L'été, il travaillait comme caddy pour un club de golf local afin de se faire un petit peu d'argent. On lit dans le dossier sur son enfance qu'il avait l'habitude de courir à côté des trains lorsqu'ils ralentissaient à leur entrée en gare à Toronto pour ramasser le charbon qui en tombait. Il le mettait dans un sac et il le ramenait chez lui pour chauffer la maison.

À la maison, cependant, il était insupportable. L'on disait de la mère qu'elle négligeait ses enfants, qu'elle ne les nourrissait pas bien et qu'elle ne les surveillait pas. L'on disait même que M<sup>me</sup> H. s'adonnait à certaines pratiques sexuelles avec son fils aîné. Lorsque Graham était âgé d'environ 14 ans, un homme est venu s'installer chez eux. Graham s'est alors senti écarté, et il est parti de lui-même. Il a également quitté l'école.

Lorsque nous avons rencontré Graham, devenu adulte, c'était une personne agréable; il était petit et il avait les cheveux grisonnants coupés en brosse. Il était vendeur et il réussissait bien. Il était fier de certaines choses qu'il avait faites et il était tout particulièrement fier de sa famille. Il avait cependant très peur que des jeunes viennent l'évincer de son emploi. Il avait peur de la technologie, et cela grugeait sa confiance en lui, qu'il s'était tant efforcé de développer. Il se sentait vulnérable et fragile dans son amour-propre. Il avait l'impression que cela était dû au fait qu'il n'avait pas poussé très loin ses études. Il se sentait également isolé et à part dans la communauté. Ses seuls points de repère étaient sa famille et sa femme.

M. H. nous a raconté son enfance pour expliquer sa situation d'adulte et son sentiment de ne pas être à la hauteur.

Ce que je pense, c'est que cette expérience n'est pas tant causale; il s'agit plutôt d'un élément puissant qui réduit la satisfaction que l'on a dans sa vie et qui a des conséquences immédiates et à long terme et pour soi-même et pour les autres. La façon dont cela est porté en soi jusqu'à l'âge adulte présente de multiples facettes, mais le fait que les participants qui aient vécu dans la pauvreté lorsqu'ils étaient enfants n'aient pas aussi bien réussi que leurs pairs plus privilégiés sur les plans résultats scolaires, exploits militaires pendant la guerre, mariage, sentiment de bien-être et amour-propre est un témoignage parlant de la signification à long terme de la pau-

[Text]

tance of this area as a top priority on our national agenda is clear.

My hope is that this committee can initiate a dialogue among regions as to the scope and gravity of this national problem. I also hope that the recommendations that Professor Novick will make in concluding our presentation will be seen as important on a national level, that will involve the design of effective programs on a national scale, and that will tie together other initiatives in the areas of health, social, education and economic efforts.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Volpe. It is extremely interesting to realize that those data are there.

**Professor Marvyn Novick, Faculty of Community Services, Ryerson Institute:** I would like to conclude the presentation of our group by referring to a review that Dr. Volpe and I conducted for the Laidlaw Foundation on the state of social practice in Canada with children at risk. I believe the committee has had copies of that review forwarded to it.

I want to deal basically with the purpose of the review and some of the major themes that emerge. Rather than deal with the kind of detailed recommendations that Dr. Volpe has suggested, I am going to suggest some perspectives and leave open the recommendations for the discussion.

The review on the state of social practice proceeded from a view of risk for children that was defined as marginalization. Risk seen as marginalization becomes quite concerned that children grow up in relationships where they are located outside of mainstream community life with very limited prospects for their own life patterns to allow them to enter into mainstream community life. Children feel marginalized because of dislocation from families of origin into foster home care. There is another kind of marginalization that unfortunately many children experience because they are born into populations that have been subject to what we call "historical domination". Children who experience historical domination in Canada would be evident amongst native communities.

We were trying to look at two things: What did people involved in social practice perceive to be the main issues they were concerned with and what were some approaches to social practice they were undertaking? In looking at marginalization, and in looking at risk, I want to reinforce what we call the life chances perspective. The life chances perspective is ultimately about making sure that every child is ensured of his pathway to a positive adult status from gestation through young adulthood. People say there is no quick fix. What I think is being referred to there is the life chances perspective, ensuring what every parent wants for his own child; namely, that he grow and mature to a positive adult status. That is what is embedded in a life chances approach.

The idea of life chances means more than alleviating momentary suffering. It means more than alleviating momentary deficiencies, even though that it is important. It means

[Traduction]

vreté. La présence permanente de la pauvreté dans le genre de vie et dans l'expérience de la vie et la façon dont cela se communique aux générations subséquentes font ressortir qu'il est impératif de prendre des mesures. Cette question doit manifestement être prioritaire dans notre programme national.

J'espère que le Comité sera en mesure d'entamer un dialogue entre les régions sur l'envergure et la gravité de ce problème national. J'espère également que les recommandations que fera le professeur Novick pour conclure notre exposé seront perçues comme étant importantes au niveau national, qu'elles déboucheront sur l'élaboration de programmes nationaux efficaces et qu'elles seront liées à d'autres initiatives sociales, économiques, de santé et d'éducation.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Volpe. Il est extrêmement intéressant de savoir que ces données existent.

**M. Marvyn Novick, faculté des services communautaires, Institut Ryerson:** J'aimerais conclure l'exposé de notre groupe en vous renvoyant à une étude qui a été menée par M. Volpe et par moi-même pour la Laidlaw Foundation sur l'état des structures et des programmes sociaux pour les enfants en péril qui existent au Canada. Il me semble que le Comité a déjà reçu des exemplaires du rapport sur cette étude.

J'aimerais traiter tout particulièrement de l'objet de l'étude et de certains des principaux thèmes qui s'en dégagent. Je n'entends pas, au contraire de ce que M. Volpe a laissé entendre, vous donner des recommandations détaillées, mais plutôt vous proposer certaines perspectives qui ouvriront la voie pour une discussion sur des recommandations.

L'idée de faire un examen de l'état des pratiques et des programmes sociaux est née de notre constatation que le risque pour les enfants était celui de la marginalisation. La marginalisation est un risque lorsque les enfants grandissent dans des situations où ils sont en marge de la vie communautaire et où leurs perspectives de vie sont si limitées qu'ils ne pourront pas s'intégrer au courant de la vie communautaire. Les enfants se sentent marginalisés lorsqu'ils sont séparés de leur famille et placés dans des foyers d'accueil. Un autre type de marginalisation est celui que connaissent, malheureusement, beaucoup d'enfants qui appartiennent à une population qui a été soumise à ce que nous appelons une «domination historique». Les autochtones en sont l'exemple type.

Nous nous sommes penchés sur deux aspects: Quels sont les principaux problèmes que perçoivent les dispensateurs de services sociaux et quelles approches suivent-ils? Pour ce qui est de la marginalisation et du risque, je voudrais insister sur ce que nous appelons l'optique des chances d'accomplissement. Il s'agit, au bout du compte, de faire en sorte que chaque enfant puisse cheminer, depuis la gestation, en passant par l'enfance et l'adolescence, jusqu'à un statut d'adulte positif. On dit qu'il n'y a pas de solution miracle. Ce que nous entendons par les chances d'accomplissement, c'est ce que chaque parent souhaite pour son enfant, à savoir qu'il puisse se développer et mûrir jusqu'à atteindre un statut positif d'adulte. Voilà tout ce que recouvre cette optique.

Cette notion va plus loin que de soulager les souffrances momentanées. Il ne s'agit pas seulement de pallier les déficiences momentanées, même si cela est important. Cela signifie



## [Text]

more than sending children to a camp for the summer. It means creating those pathways of resources and opportunities that enable each and every child to have the prospect of a positive adult status. That is what we view as our approach to dealing with marginalization and risk.

When we set out to look at the perspectives of people in social practice, we adopted a key informant method through which we identified resources and people who came out of primarily four sectors. They were public officials, indigenous advocates working with marginalized groups, senior practitioners and academic experts. I want to report on two or three themes that came forward when we asked these individuals what they saw to be some of the most pressing issues facing these populations.

First and foremost was the issue of economic stress. The major study by our key informants was that levels of economic stress on these marginalized populations were intensifying and becoming a major source of disruption—disruption in a number of areas, one of which was that of providing services. We had child welfare directors saying to us that there is a limit to what professional services can do to compensate for increasing levels of material deprivation. There are limits. He said that services are important but they cannot compensate for everything.

A child welfare agency demonstrated to us that 88 per cent of its clientele in metropolitan Toronto—88 per cent of all child protection cases they dealt with—were from families living in poverty and that there were limits to what they could possibly draw from their repertoire of professional services to deal with some of these underlying conditions. Some of the child welfare directors said to us that very often they had to deal less with the deficits of the children and more with material and social deficiencies that occur in the families of the children themselves. We must therefore recognize the pervasive feature of economic stress in terms of the ability to provide effective services, and secondly, the impact of economic stress on polarization in community life. Concerns were expressed that a number of communities comprised of poor families and children were communities in which divisions were becoming evident—divisions which allow for the possibility of cultures of despair to set in.

We asked these people to identify for us illustrations of the best practices in addressing some of these conditions of economic deprivation, familial dislocation and historical domination. With respect to economic deprivation, the kinds of social practices that were identified address two things at the local level. People who were themselves living in poverty were attempting to organize around issues of hunger, housing and employment. These are important ventures for two reasons. One, they were attempting to promote local awareness of the extent to which deprivation had taken hold in communities so that the work of various organizations like the Child Hunger Coalition in Regina and the emerging work of a hunger coalition in St. John's Newfoundland will have a similar value in alerting their local communities to the extent to which problems have set in there. At best, they prompt their local groups,

## [Traduction]

plus que d'envoyer des enfants dans une colonie de vacances en été. Cela suppose que l'on va créer les conditions, offrir les ressources et les occasions qui permettront à chaque enfant d'espérer un statut positif à l'âge adulte. C'est cela notre approche de la marginalisation et du risque.

Pour notre détermination de l'optique des praticiens sociaux, nous avons eu recours à la méthode des informateurs clés, par laquelle nous avons isolé les ressources et les personnels de quatre grands secteurs. Il s'agissait d'employés des administrations publiques, de militants locaux travaillant avec les groupes marginalisés, de praticiens exerçant des fonctions de responsabilité et d'experts universitaires. Je voudrais signaler deux ou trois thèmes sur lesquels ont insisté ces personnes lorsque nous leur avons demandé quels étaient les problèmes les plus pressants confrontant ces populations.

En tout premier lieu, il y a le problème de la détresse économique. Tous nos informateurs clés se sont accordés à dire que la détresse économique de ces populations marginalisées va croissant et devient une grave source de perturbation—perturbation dans divers domaines, dont notamment les services. Les directeurs des services de protection de l'enfance nous ont dit qu'il y a une limite à ce que les services professionnels peuvent accomplir pour compenser un niveau croissant de privation matérielle. Il y a des limites. Ils disent que les services sont importants mais qu'ils ne peuvent tout compenser.

Un organisme de protection de l'enfance nous a démontré que 88 p. 100 de ses prestataires dans l'agglomération de Toronto—88 p. 100 de tous les cas de protection d'enfants dont il est saisi, concernent des familles pauvres et qu'il y a des limites à ce que l'on peut faire, même en puisant dans tout le répertoire des services professionnels, pour pallier certaines de ces causes sous-jacentes. Certains des directeurs des services de protection de l'enfance nous ont dit que très souvent le problème réside moins dans un déficit chez l'enfant que dans les déficiences matérielles et sociales qui existent dans les familles dont ils sont issus. C'est pourquoi il faut reconnaître l'influence de la détresse économique, d'une part, sur la capacité à offrir des services efficaces et, d'autre part, son effet de polarisation dans la vie sociale. On s'inquiète de ce que, dans de nombreuses collectivités comprenant des familles et des enfants pauvres, des clivages deviennent apparents, des clivages qui favorisent l'implantation de cultures du désespoir.

Nous avons demandé à ces gens de nous donner des exemples des meilleures pratiques à suivre pour lutter contre la privation économique, la perturbation familiale et la domination historique. Pour ce qui est de la détresse économique, le type de pratiques sociales cité en exemple s'attaque à deux choses au niveau local. Dans le premier cas, des déshérités tentaient de s'organiser autour des problèmes de la faim, du logement et de l'emploi. Ce sont là des actions importantes pour deux raisons. D'une part, elles permettent de sensibiliser la population locale à l'ampleur de la pauvreté dans la collectivité, renforçant ainsi le travail de sensibilisation de diverses organisations telles que la Child Hunger Coalition à Regina et d'une organisation similaire à St-Jean (Terre-Neuve). Au mieux, elles incitent les autorités locales, qu'il s'agisse d'un conseil scolaire à Vancouver ou du maire et du conseil municipal de Regina, à prendre des mesures.

*[Text]*

whether they be a school board in Vancouver or the mayor and city council in Regina, to take action.

Examples we saw of good practices were local initiatives to try to promote the awareness of these difficult economic conditions. The second value of these local initiatives was to prevent the emergence of stigma and despair. Being poor not only means deprivation of material resources but also the negative collective judgments of one's own community and the external community. Invariably each of these projects that we saw involved power, not in a sense of domination but in a sense of transforming potentially negative collective identities that can emerge amongst poorer populations into a sense of pride or the possibility of concrete achievement. Those were the strengths of social practice projects that we saw that were addressing economic deprivation. They were making headway. They were building local relationships and local awareness, but it was clear that they felt abandoned at the national level. In effect, some of them did not expect anything to come from central Canada. They were of the view that whatever would be done would have to be done on their own, and they were not sure that they could do it on their own. I want to report that as an important finding—there is strong evidence of local action and concern in different communities across Canada about isolation from any set of national recognition. This is of concern to me and I will deal with it in more detail later.

The second set of services that we looked at were those dealing with native children and families. We took a particular interest in the growing phenomenon of the migration of native populations from reserves to the cities. We were more concerned about the urban dimensions of this. In order for us to understand the extent to which economic deprivation and what we have called historical domination—which is a polite way of talking about the formation of lower classes—we commissioned Richard Shillington to conduct a study for us from the 1986 census. We wanted to take a look at the extent of native child poverty in Canada. This review has not been conducted by the federal government because of technical reasons cited in applying low income cutoffs to our reserves on the assumption that there are exchange patterns on reserves that are different from the rest of Canada. We do not accept that assumption. We believe that there are exchange patterns in the outposts of Newfoundland and in northern parts of our provinces that have not removed those areas from inclusion in low income cutoffs. We commissioned Richard to conduct for us a study on what the 1986 census demonstrated as to levels of native child poverty. The figures appended to our report indicated that, in 1986, 51 per cent of all native children were living in poverty in Canada. That figure was not substantially different between on-reserve and off-reserve native children. It was 52 per cent for on-reserve; 51 per cent for off-reserve native children. For off reserve, the highest levels were in cities of 500,000 or more. The lower levels were in smaller communities.

I should indicate to this committee concerned with child poverty that this study identifies 45,000 children who have

*[Traduction]*

Des exemples de bonnes pratiques que nous avons vues sont des initiatives locales cherchant à faire prendre conscience à la collectivité de l'existence de ces privations. Le deuxième intérêt de ces initiatives locales est de prévenir la flétrissure et le désespoir. Être pauvre signifie non seulement être privé de ressources matérielles, mais également d'être en butte aux jugements collectifs négatifs dans son propre milieu et la collectivité extérieure. Invariablement, chacun de ces projets que nous avons observés, vise à instiller un sentiment de pouvoir, non pas dans le sens de la domination, mais dans le sens d'une transformation de l'identité collective négative qui émerge facilement dans les populations pauvres, en un sentiment de fierté, la conscience d'un potentiel concret. Ce sont là les points forts des pratiques sociales que nous avons observées qui s'attaquent à la privation économique. Les auteurs de ces actions progressent, parviennent à construire des liens locaux et à sensibiliser, mais il est évident qu'ils se sentent abandonnés au niveau national. En fait, certains d'entre eux n'attendaient absolument rien des autorités centrales. Ils considèrent qu'il ne leur reste qu'à se débrouiller seuls et ne sont pas sûrs d'y parvenir. L'une de nos constatations importantes est que tous les auteurs des actions locales, partout au Canada, se sentent isolés et abandonnés par les autorités nationales. Cela m'inquiète et j'y reviendrai plus en détail plus tard.

Le deuxième ensemble de services que nous avons examinés sont ceux qui concernent les enfants et familles autochtones. Nous nous sommes intéressés en particulier au phénomène croissant de la migration des populations autochtones des réserves vers les villes. Nous nous intéressons davantage à la dimension urbaine. Afin de mieux comprendre l'ampleur de la privation économique et de ce que nous avons appelé la domination historique—ce qui était une façon polie de parler de la formation de classes inférieures—nous avons chargé Richard Shillington de mener une étude pour nous à partir du recensement de 1986. Nous voulions mesurer l'étendue de la pauvreté chez les enfants autochtones du Canada. Le gouvernement fédéral s'en est désisté, invoquant des arguments techniques concernant le calcul des seuils de pauvreté dans les réserves, disant que la nature des échanges commerciaux y diffère de ce qu'elle est dans le reste du Canada. Nous rejetons cette notion. Nous estimons qu'il y a des modes d'échange similaires dans les ports isolés de Terre-Neuve et dans les parties septentrionales de nos provinces, ce qui n'empêche pas qu'on calcule pour eux des seuils de pauvreté. Nous avons demandé à Richard de réaliser pour nous une étude sur la pauvreté des enfants autochtones, à partir des données du recensement de 1986. Les chiffres annexés à notre rapport montrent que, en 1986, 51 p. 100 de tous les enfants autochtones canadiens vivaient dans la pauvreté. Ce chiffre ne diffère guère selon que ces enfants vivent dans les réserves ou en dehors. Il est de 52 p. 100 dans les réserves, et de 51 p. 100 en dehors. Dans le deuxième cas, on trouve le niveau le plus élevé dans les villes de plus de 500 000 habitants. Le taux de pauvreté est moins fort dans les villes plus petites.

Je précise à l'intention des membres du comité que notre étude a mis en évidence 45 000 enfants pauvres qui n'ont



[Text]

never been included in national child poverty totals. Whenever we have seen numbers of poor children in Canada, it has not included numbers of poor children on reserves or in the north. So that to whatever figures you have of historical trends in child poverty, you must add 45,000 to that number because it does not include the children that we mention here.

We looked at what is happening in the cities and found evidence of urban native programs that were struggling to develop, and in many instances had advanced in social practice. Perhaps in discussion we can talk about what the nature of these urban programs are, but we want to indicate that because of this vast migration taking place in cities in the west, such as Regina and Winnipeg, and in places such as Toronto, strengthening these urban native community and child-oriented programs is a significant priority for us to look at.

I want to conclude by indicating some implications for the work that we did. This refers to a point that I made before, namely, that there is a crying need for national initiatives in this program as part of a balanced approach that has been part of the Canadian legacy. When we have done things well in this country, we have done them as part of federal-provincial local initiatives, as part of a voluntary public partnership, and with collaborative relationships between community and professionals.

Our most stirring example of that is when we decided, as a country, that addressing the poverty of seniors was a national priority. We demonstrated at that time that there is a Canadian legacy of working at many levels—public and private—and in a balanced approach of income service and community development initiatives. I indicate to this group that what is on your shoulders is contributing some evidence of national concern to that kind of initiative and thank you for allowing us to be here today.

**The Chairman:** Thank you very much, Professor Novick. That is helpful indeed. We have about 20 minutes for questioning. I am sure there will be many questions. Senator Robertson, would you like to begin?

**Senator Robertson:** I do not know where to begin. I have listened intently to your presentation and have many questions. I will try to pick out one or two that I should like to have you answer.

Mr. Gilbert, in your presentation you referred to the importance of the Headstart Program being attached to the school system. We have had some interesting testimony. One senses a degree of frustration at the community level.

The targeted children that this committee is concerned with in this particular study are the children who have the least opportunities to participate in recreational activities and are frequently hungry. I will not go into some of the other things such as housing, and so on. Often, because of locations and lack of knowledge, they do not take advantage of the support systems in the community, for example, public health, mental health and family support systems.

[Traduction]

jamais été comptabilisés dans les statistiques de pauvreté nationales. Tous les chiffres sur la pauvreté des enfants au Canada ignorent jusqu'à présent les enfants pauvres des réserves ou du Nord. Ainsi, il faut ajouter 45 000 à tous les chiffres qui dégagent les tendances de la pauvreté chez les enfants, car ils n'englobent pas ceux que nous mentionnons ici.

Nous avons regardé ce qui se faisait dans les villes et avons trouvé des exemples de programmes urbains destinés aux autochtones, qui luttent pour se développer et ont souvent déjà une pratique sociale assez avancée. Nous pourrions peut-être parler plus en détail tout à l'heure de la nature des ces programmes urbains mais je peux déjà indiquer que, vu l'ampleur de la migration vers les villes que l'on constate dans l'Ouest, notamment à Regina et Winnipeg, et aussi à Toronto, l'une des grandes priorités doit être de renforcer ces programmes urbains axés sur les collectivités et les enfants autochtones.

Je voudrais conclure en tirant quelques enseignements du travail que nous avons effectué. Cela me ramène à quelque chose que je disais tout à l'heure, à savoir qu'il existe un besoin pressant d'initiatives nationales, dans le cadre d'une approche équilibrée conforme à la tradition canadienne. Tout ce que nous avons fait de bien dans notre pays, nous l'avons fait sous forme d'initiatives locales avec une collaboration fédérale-provinciale, d'un partenariat volontaire des pouvoirs publics et d'une coopération entre collectivités et professionnels.

L'un des meilleurs exemples est l'effort national entrepris pour combattre la pauvreté des personnes âgées dont on a fait une priorité nationale. On a démontré ainsi qu'il y a une tradition canadienne d'action à plusieurs niveaux—public et privé—d'une approche équilibrée conjuguant soutien du revenu et initiatives de développement communautaire. Je peux vous dire que la tâche que vous vous êtes fixée témoigne du souci national qui fonde ce genre d'initiative et je vous remercie de nous avoir invités à comparaître à votre comité.

**Le président:** Je vous remercie, professeur Novick. Votre exposé était tout à fait intéressant. Nous avons à peu près 20 minutes pour vous poser des questions. Je suis sûre qu'il y en aura beaucoup. Sénateur Robertson, voudriez-vous commencer?

**Le sénateur Robertson:** Je ne sais pas trop où. J'ai écouté attentivement votre exposé et j'ai beaucoup de questions. Je vais essayer d'en choisir une ou deux auxquelles j'aimerais connaître la réponse.

Monsieur Gilbert, dans votre exposé, vous avez dit qu'il importait que le programme Bon départ soit associé aux écoles. Nous avons entendu des témoignages intéressants à cet effet. On ressent quelque frustration au niveau des collectivités locales.

Les enfants sur lesquels portait cette étude particulière de ce comité sont ceux qui ont le moins d'occasion de participer aux activités récréatives et qui souffrent souvent de faim. Je n'aborderai même pas d'autres aspects tels que le logement, etc. Souvent, pour des raisons d'éloignement et d'ignorance, ils ne bénéficient pas des services de soutien dispensés dans la collectivité, par exemple services de santé publique, santé mentale et soutien familial.

## [Text]

Do you have information that could help us? The schools seem to have been developed in areas that can best serve the children in various communities. Do you have any models that would show a good, cooperative attachment to the schools not only for the Headstart Program but for all these other services in a coordinated way so that these children can be identified at an early age and be supported without the fragmentation that we usually get in our delivery process which is frustrating?

**Mr. Gilbert:** I will defer that question to Brian Hayday, since Brian is Executive Director of the Ontario Prevention Clearing House.

**Mr. Hayday:** There is an excellent model of community school partnership available in the work of Professor James Comer, from New Haven, Connecticut. The school system there had so deteriorated that there had been a general abandonment of the life chances of the children there. There was a need to re-engage the community and help a community school partnership develop that would be useful to the children.

The second example is available in the Boston jurisdiction, where there are some examples of corporations that have sponsored individual school districts to ensure that there is an employment path that has life opportunity built into it as part of the guarantees for completion of an academic curriculum that goes beyond the trend that we see that is increasingly toward early school leaving. Those are a couple of examples. However, there are other examples.

**Mr. Gilbert:** There is a model in St. Louis called *Parents as Partners*, in which all new-borns are identified. The school is being used as a hub. Trained volunteers, particularly mothers from the community, go out and do outreach by visiting new mothers in their homes. It is a way of connecting those families to a range of programs using the school as a hub.

There is also the *Healthy Babies* project in Ireland and England, which are similar type of initiatives. In that program there is a combination of public health and trained volunteers in the community that reflect the socio-economic profiles of the families within the communities as well.

**Dr. Volpe:** I should like to add that Professor Edward Zigler was a consultant on our Child At Risk project. We had some discussion with him concerning Headstart. One of the programs that probably exemplifies some of the best of what Headstart was doing was called "Home Start," by Susan Grey. The emphasis was not on early identification but was on support for families and a good partnership between home and school.

**Senator Robertson:** No matter where you stop, people want to sit down and have an argument with you on their preferred position, but children—whether they are pre-school children or school children—are generally the youngsters that need the help the most and seem not to get it because services are so scattered. If there were consolidation near or at the school sites, it might be comfortable for the parents.

**Professor Novick:** I concluded by suggesting that our review adopted what we call the co-requisite framework for how one

## [Traduction]

Possédez-vous des renseignements qui pourraient nous aider? Il semble que les écoles aient été implantées là où elles peuvent le mieux servir les enfants de diverses collectivités. Connaissez-vous des modèles d'implantation de ces services dans les écoles, et je parle non seulement du programme Bon départ, mais également de tous les autres services qui devraient être coordonnés de telle façon que ces enfants puissent être identifiés dans leur jeune âge et que l'on puisse les aider en évitant cette dispersion frustrante des services?

**M. Gilbert:** Je vais demander de répondre à Brian Hayday, puisqu'il est directeur exécutif du Centre ontarien d'information en prévention.

**M. Hayday:** Le travail du professeur James Comer, de New Haven, dans le Connecticut, constitue un excellent modèle de partenariat collectivité-école. Le système scolaire y était tellement détérioré que les chances d'épanouissement à l'âge adulte des enfants y étaient devenues quasiment nulles. Il s'agissait d'y réactiver la collectivité et d'instaurer un partenariat entre la collectivité et l'école.

Le deuxième exemple nous vient de Boston, où quelques sociétés privées parrainent des districts scolaires individuels, assurant des perspectives d'emploi à ceux qui s'engagent à finir leur scolarité, et lutter contre la tendance croissante à l'abandon scolaire. Ce sont là quelques exemples, mais il y en a d'autres.

**M. Gilbert:** Il y a un programme à St-Louis, intitulé *Parents as Partners*, où l'on enregistre tous les nouveaux-nés. L'école sert de noyau. Des bénévoles formés, particulièrement des mères d'élèves, vont rendre visite chez elles aux femmes qui viennent d'avoir un enfant. C'est une façon de faire connaître à ces familles toute une série de services centrés sur l'école.

Il y a aussi le projet *Healthy Babies* en Irlande et en Angleterre, qui sont de nature similaire, combinant infirmières et bénévoles formés représentatifs du profil socio-économique des familles de la collectivité.

**M. Volpe:** J'ajoute que le professeur Edward Zigler nous a conseillés pour notre projet Enfance en péril. Nous avons eu quelques discussions avec lui concernant Bon départ. L'un des programmes qui montrent sans doute le mieux ce que cherchait à faire Headstart est celui de Susan Grey, intitulé «Home Start». L'accent y était mis non pas tant sur l'identification rapide des enfants à problème, mais sur le soutien aux familles et un bon partenariat entre la maison et l'école.

**Le sénateur Robertson:** Peu importe où l'on s'arrête, les gens veulent toujours faire prévaloir leur position, mais les enfants—qu'il s'agisse d'enfants d'âge préscolaire ou d'âge scolaire—sont généralement ceux qui ont le plus besoin d'aide et qui semblent ne pas l'obtenir du fait que les services sont tellement dispersés. Si on les regroupait dans ou près des écoles, ce serait plus simple pour les parents.

**M. Novick:** J'ai conclu mon exposé tout à l'heure en disant que nous avons adopté pour notre étude ce que nous appelons



*[Text]*

helps children. The co-requisite framework says schools are important but they cannot do the job themselves; professional services are important but they cannot do the job themselves and schools and professional services are important but together they cannot do the job. The conclusion we are coming to when talking about a balanced approach is the need to build a continuum of income service and community development initiatives. For some children the early learning opportunity can be quite crucial. For other children, the ability to have intensified family support during a home crisis when they are eight, rather than being removed or apprehended, can be a crucial resource. For others, their first job at 14 must be productive and not part of the under-culture to be important to their life path. A Canadian model that is really worth looking at for this committee is the Rossbrook House in the north end of Winnipeg. It is one of the most exciting models that I have seen in this country and the United States. It was started by Sister Gerry MacNamara, who received the Order of Canada. It has been continued by two sisters and is now run by native youth who started as street youth in the seventies. It is an integrated centre. It offers an alternative school, housing, 24-hours extended support and recreation.

Different children have different kinds of needs at different stages of their lives, and the strength of that kind of centre with regard to life span is that it can be there during those stages when that support is most needed. I might tell you that these sisters have many success stories about which they can tell you. Their one persistent problem was that, while they were able to accomplish many positive things with many of their young people, they did not know how to overcome the difficulty of stabilizing a single mother—acquiring decent child-care, encouraging her to learn and to train and then sending her out for \$6 an hour job. They did not know how to overcome that barrier. So when we talk about a co-requisite model, we are saying that we have to make provision for that continuum of income services, support and community development, because we cannot predict with any given child the moment in their life path when the risk might be greatest and the resource most important needed. The fallacy of early childhood models as a prime factor is the assumption that every child needs the intensified support at that period of his or her life. For many it is true and for others it is needed at other times.

**Senator Robertson:** Thank you. We hear continually that the rich get richer and the poor get poorer. I might suggest to Mr. Hayday that some provinces get richer and some provinces get poorer, and that there is something we have to do about it.

**Senator Cochrane:** I must say that your presentation has been very informative and that I intend to read your briefs again. I am interested in prenatal care. Do you have any studies to show the positive effects of support for pregnant mothers who are given prenatal attention and who stick by the suggestions in your program, such as nutritional guidelines and so on?

*[Traduction]*

la notion des besoins concomitants. Nous entendons par là que les écoles sont importantes mais ne peuvent faire tout le travail elles-mêmes; les services professionnels sont importants mais ils ne suffisent pas, et même les écoles et les services professionnels ensemble ne suffisent pas. La conclusion que nous tirons, lorsque nous parlons d'une approche équilibrée, est qu'il faut édifier une chaîne continue conjuguant mesures de soutien du revenu et initiatives de développement communautaires. Pour certains enfants, l'apprentissage préscolaire peut être crucial. D'autres ont besoin d'un soutien familial renforcé pendant une crise chez eux, lorsqu'ils ont huit ans, au lieu d'être enlevés à leurs parents. Pour d'autres encore, il faut veiller à ce que leur premier emploi, à l'âge de 14 ans, soit productif et ne s'inscrive pas dans la sous-culture, si l'on veut qu'ils s'engagent sur une bonne voie. Un modèle canadien qui pourrait véritablement intéresser votre comité est la Rossbrook House, dans le nord de Winnipeg. C'est l'une des expériences les plus passionnantes que j'ai vues, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis. Elle a été lancée par Sœur Gerry MacNamara, qui a été décorée de l'Ordre du Canada. Deux autres sœurs ont pris la suite et ce foyer est maintenant géré par des jeunes autochtones qui vivaient encore dans la rue dans les années 70. C'est un centre intégré, qui offre enseignement adapté, logement, soutien prolongé jour et nuit, et loisirs.

Différents enfants éprouvent des besoins différents à différents stades de leur vie et la force de ce type de centre est de pouvoir les aider au moment où ils en ont le plus besoin. Je peux vous dire que ces religieuses ont enregistré énormément de succès, dont elles pourraient vous parler. En dépit de toutes les choses positives qu'elles ont accomplies avec ces jeunes, la difficulté persistante sur laquelle elles butent consiste à stabiliser les jeunes mères—trouver un service de garde décent, les encourager à apprendre et à acquérir une formation, alors qu'il n'y a rien d'autre au bout qu'un emploi à 6 \$ de l'heure. Elles ne savent pas comment surmonter cet obstacle. Lorsque nous parlons d'un modèle de services concomitants, nous disons qu'il faut assurer cet enchaînement sans faille de soutien du revenu, de services de soutien et de développement communautaires car on ne peut prédire, à l'égard d'un enfant donné, à quel moment de sa vie il est exposé au plus grand risque et de quoi il aura alors le plus besoin. L'erreur des modèles qui privilégient la petite enfance est qu'ils érigent en postulat le fait que chaque enfant a besoin d'un soutien intensifié à ce stade de sa vie. C'est vrai pour beaucoup, mais d'autres en auront besoin à d'autres moments.

**Le sénateur Robertson:** Je vous remercie. On nous dit continuellement que les riches s'enrichissent et que les pauvres s'appauvrissent. Je voudrais dire à M. Hayday que certaines provinces s'enrichissent et d'autres s'appauvrissent et qu'il faudrait peut-être y remédier.

**Le sénateur Cochrane:** Je dois dire que votre exposé était très intéressant et que j'ai l'intention de relire vos mémoires. Je m'intéresse aux soins prénatals. Connaissez-vous des études qui établiraient les effets positifs des soins prénatals offerts aux jeunes mères tels que vous les préconisez, avec conseils diététiques, etc.?

[Text]

**Mr. Gilbert:** Personally I cannot cite the studies. Mr. Hayday might be able to do that for you. However, many research studies show a direct correlation between prenatal care—beginning in the first trimester and revolving around proper nutrition, health related indicators, cessation of smoking and drinking—and birth weight. There is ample evidence of a correlation between low birth weight and the nutritional status of the mother and the potential for low birth weight babies to have a variety of disabilities and a shorter life span.

**Senator Cochrane:** How many of these so-called under privileged mothers are taking advantage of the prenatal attention that is already available to them?

**Mr. Gilbert:** In some cases the problem is one of identification. For many peoples own contact with the formal support systems is at the delivery and child birth stage, not in the first trimester. First, pregnancy determination may not come until later. The point I was raising is that all too often these women come in contact with the formal system when it is too late, when the damage is already done. It is implied in your question that there exists this range of services if only women would take advantage of them. I do not think that that is necessarily the case. For example, the Public Health Department of the City of Toronto, which is the richest public health unit in the country, has cut back on its provision of home visits to mothers having their first child. So if anything the outreach of public services for mothers in the first trimester with their first child is less. Just because one is pregnant it does not mean that they will seek support services. So although there is the assumption that the services are there, I am not sure that they are.

**Professor Novick:** Another theme that has emerged and that is very important is the emphasis of culturally sensitive services. That pregnant mother may perceive the public health nurse not as a resource but as a potential threat and therefore have an aversion to using professional services. What was stressed to us was the importance of cultural sensitivity, of services being offered in a way that induced people to want to use them, to feel comfortable using them and not to perceive them as threats. These culturally sensitive services are under development in some of these communities that we have been talking about, and they do not always come through the public system. Often they come through community-based voluntary initiatives.

**The Chairman:** Would you tie the provision of other benefits to a mother coming to receive these services in the early stages of pregnancy, as they have in other countries such as Finland?

**Mr. Gilbert:** That is a suggestion I make in my presentation. It seems to me that, for example, the focus around Family Allowances and the universality of that program may be on the wrong areas. When Family Allowances were first established there was some relationship to income requirements. They no longer have a bearing. Also they no longer have any ties to any form of prevention and family support. So, for example, the question of whether bank presidents, and so on, ought to

[Traduction]

**M. Gilbert:** Je n'en connais pas personnellement. M. Hayday pourrait peut-être vous en indiquer. Toutefois, un grand nombre de recherches ont établi une corrélation directe entre soins prénatals, dès le premier trimestre, mettant l'accent sur la nutrition, l'hygiène, la renonciation au tabac et à l'alcool et le poids de l'enfant à la naissance. La corrélation entre le poids à la naissance et la nutrition de la mère est largement établie, de même qu'entre le déficit de poids à la naissance et diverses incapacités et la réduction de l'espérance de vie.

**Le sénateur Cochrane:** Combien de ces mères défavorisées, comme on les appelle, utilisent les services prénatals qui leur sont déjà offerts?

**M. Gilbert:** Dans certains cas, le problème en est un d'identification. Pour beaucoup, leur premier contact avec les services de soutien officiels intervient au moment de l'accouchement, et non pas dès le premier trimestre de la grossesse. Pour commencer, la femme peut ne prendre conscience qu'elle est enceinte que plus tard. Le problème est que, trop souvent, ces femmes ne sont mises en contact avec les services officiels que lorsqu'il est trop tard, lorsque le mal est déjà fait. Votre question implique également qu'il existe partout cette gamme de services, dont les femmes n'auraient qu'à faire usage. Ce n'est pas nécessairement vrai. Par exemple, le Département de santé publique de la ville de Toronto, qui est le mieux doté du pays, a opéré des coupures dans les visites à domicile aux mères ayant leur premier enfant. Les services publics d'extension s'adressant aux femmes dans le premier trimestre de leur première grossesse sont encore beaucoup plus réduits. Une femme ne va pas forcément aller chercher des services de soutien, simplement parce qu'elle vient de tomber enceinte. Ainsi, même si les gens pensent que ces services sont universels, cela est loin d'être certain.

**M. Novick:** Un autre aspect très important dont on commence à prendre conscience, est que les services doivent être culturellement adaptés. Il se peut que la femme enceinte perçoive l'infirmière de santé publique, non pas comme une source d'aide, mais comme une menace et éprouve de ce fait une aversion à recourir aux services professionnels. Nos interlocuteurs ont insisté sur la sensibilité culturelle, le fait que les services soient proposés d'une manière qui incite les gens à s'en servir, à se sentir à l'aise et non menacés. On commence à voir apparaître de tels services dans les collectivités dont nous vous avons parlé, et ils ne sont pas toujours le fait des pouvoirs publics. Souvent ils sont dispensés par l'intermédiaire d'organisations bénévoles communautaires.

**Le président:** Est-ce que vous feriez du recours à ces services dans les premiers stades de la grossesse une condition du versement d'autres prestations, comme c'est le cas dans des pays tels que la Finlande?

**M. Gilbert:** C'est ce que je préconise dans mon mémoire. Il me semble que, par exemple, lorsqu'on parle des allocations familiales et de l'universalité de ce programme, on ne met pas toujours l'accent sur ce qu'il faudrait. Lorsqu'on a instauré les allocations familiales, elles étaient liées au revenu. Or, celui-ci n'est plus pris en considération. Les allocations sont devenues aussi coupées de tout effort de prévention et de soutien familial. C'est pourquoi la question de savoir si les PDG de banques



## [Text]

qualify for the program seems to be misdirected. When these issues are raised with the provinces they say that Family Allowances are a federal initiative, yet tying the program to preventative community-based medical care would be a provincial initiative. It seems that there is a gap between the two levels of government in that regard. I would strongly urge that there be discussion about some of these universal programs and that the sustaining of universality be tied to notions of prevention.

**Senator Kirby:** I can tell Mr. Gilbert that that debate is underway in the hearings of the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce on Bill C-28 which deals with the clawback issue. I subscribe to your view that people are using the definition of universality as a cover to avoid addressing the real issue. I apologize for arriving late, but after listening to the last three speakers I must say that you have made an extraordinary presentation.

Recognizing the limitations of federal policymakers in regard to financial terms, if you were to give the federal government some advice as to one or two specific things that ought to be done to deal with the child poverty problem, what would those one or two specific things be?

I may have asked a difficult question, but I did it deliberately because one of our dilemmas in government is that we cannot do everything. Your presentation is very comprehensive and it would be useful to know where you would place your absolute top priority in recognizing the practical limitations of both money and public policy-making.

**Professor Novick:** If that question were posed 20 years ago in terms of seniors' poverty I would have said that I could not answer it. Do we suggest income and housing and forget about home support services such as meals-on-wheels and drug concerns? Do you say that we should forget about housing and deal with extended health concerns?

It is misleading to tell the people of this country that there are one or two things that will significantly address the problem. That is what mislead the Americans during the war on poverty. We have to learn from that experience. The Americans were told that if you put in programs like Headstart and if you target needing communities for extra benefits, you would deal with poverty. The American experience failed on a number of grounds. It could not work. It was not politically sustainable and it collapsed after six years.

In terms of seniors, we adopted a broad base approach which was not only effective but it has been politically sustainable for 20 years.

In all degrees, I think it would be a disservice to tell the people of Canada that one or two things are lead items on which we could make reasonable progress. We can adopt income measures but we all know that without services and support those income measures will be inadequate. Similarly, we can talk about intensifying family support, prenatal care and moving into better recreation and better employment for

## [Traduction]

devraient les toucher ne me paraît guère pertinente. Les provinces se retranchent derrière le fait que les allocations familiales sont un programme fédéral, alors que si l'on voulait lier les prestations aux soins médicaux préventifs communautaires, ce devrait être une initiative provinciale. Il me semble qu'il y a un manque de coordination entre les deux niveaux de gouvernement à cet égard. Je pense qu'il faudrait ouvrir un débat sur certains de ces programmes universels et que l'universalité devrait être rattachée à des notions de prévention.

**Le sénateur Kirby:** Je peux dire à M. Gilbert que ce débat est en cours au sein du Comité permanent des banques et du commerce qui examine le projet de loi C-28 concernant la récupération des prestations. Je suis d'accord avec vous pour dire que le débat sur l'universalité sert un peu de prétexte pour éviter d'aborder le problème véritable. Je vous prie d'excuser mon retard mais, j'ai entendu les trois derniers intervenants et je dois dire que vous avez vraiment fait des exposés extraordinaires.

Sachant les contraintes budgétaires que connaît le gouvernement fédéral, si vous deviez isoler un ou deux éléments spécifiques d'une politique de lutte contre la pauvreté chez les enfants, lesquels choisiriez-vous?

La question est peut-être difficile, mais je vous la pose délibérément car l'un des dilemmes des gouvernants est qu'ils ne peuvent tout faire. Vous avez fait un exposé très complet et il nous serait utile de savoir quelle serait votre priorité absolue, connaissant les contraintes budgétaires qui limitent la marge de manœuvre des hommes politiques.

**M. Novick:** Si l'on m'avait posé la question il y a 20 ans, à l'égard de la pauvreté des personnes âgées, j'aurais dit qu'il m'était impossible de répondre. Voudriez-vous que je réponde qu'il faut faire un effort sur les revenus et le logement et laisser tomber les services de soutien à domicile, tels que livraison de repas et les problèmes de médicaments? Pourrais-je dire de ne plus songer au logement et tout miser sur les questions de santé au sens large?

Ce serait induire le public en erreur que de lui dire qu'une ou deux mesures ponctuelles permettraient de résoudre à peu près le problème. C'est ainsi que l'on a trompé les Américains pendant la guerre contre la pauvreté. Nous devons tirer les leçons de cette expérience. On avait dit aux Américains qu'avec des programmes comme Bon départ et en concentrant des prestations supplémentaires sur certaines collectivités en particulier, on éliminerait la pauvreté. L'expérience américaine a échoué pour diverses raisons. Elle ne pouvait réussir. Elle était politiquement indéfendable et elle a sombré après six ans.

Dans le cas des personnes âgées, on a attaqué le problème sur tous les fronts, et l'effort a non seulement été efficace mais politiquement viable pendant 20 ans.

Sauf votre respect, je pense que ce serait un mauvais service que de dire au public canadien qu'avec une ou deux mesures ponctuelles on réaliserait des progrès raisonnables. On peut adopter des mesures de soutien du revenu, mais nous savons tous que, sans les services et l'encadrement, les choses ne changeront pas. De même, on peut parler d'intensification du soutien familial, de soins prénatals, d'activités de loisir et de meil-

[Text]

young people at 14 which will give them a positive start in the labour market, but to come up with a lead one and to present it as a quick fix would not be a solution.

I think the more significant issue is whether we lack the resources to undertake a balanced investment in our children, families and communities. I think that is another discussion we ought to have because there is no evidence that nationally we lack those resources.

**Senator Kirby:** I agree with you at one level and at a second level I do not. I asked the question quite seriously. The mobilization of public opinion in the late 1960s to deal with the seniors issue was built around the income side and the housing side. It was crystallizing those issues which made it possible for politicians, in fact, to bring the public along in a wide range of programs.

However, you cannot market, in public and political terms, a broad-based approach. It is just not possible. My question is: What is the hook that is akin to what we did in the 1960s? The danger that exists when amateurs like us deal with issues is that we will recognize a need for the hook, but we will pick the most obvious one which, frequently, is not the right one.

**Professor Novick:** That is a very serious question. I think we would have to reflect on it.

**Senator Kirby:** Any help that you can give would be appreciated.

**Mr. Hayday:** You will wrestle with what the hook ought to be and you may reach a consensus on that, but you will be lacking the best mechanism that you have for delivering if you do not do something about the Canada Assistance Plan. With respect to the senator, I understand that there may be a need to balance the distribution of wealth in the country but that requires national leadership which shows some vision. Your best mechanism for delivering any program that supports children in this country and takes a national perspective and recognizes the mobility between provinces is the Canada Assistance Plan. At the moment, there has been a lack of public understanding of that and a lack of public outcry. People are not aware of how that program has been savaged.

**Dr. Volpe:** I would like to add that one of the biggest mistakes that could be made would be to try to thicken the skin so that their poverty could be healthier and that their misery could be healthier, because they would somehow have a better start in life with an inoculation against the kind of miseries and hardships that are associated with poverty.

We have been successful in cleansing Canadian poverty on the surface in terms of our housing programs and health care but the quality of Canadian life is an issue and we will not achieve life satisfaction and quality without taking a multifaceted approach. I think Mr. Hayday has said what needs to be said in terms of the Canada Assistance Plan.

[Traduction]

leurs emplois pour les jeunes de 14 ans afin de leur donner un bon départ sur le marché du travail, mais on ne pourrait isoler une de ces mesures et la présenter comme une panacée.

Je pense qu'il serait plus pertinent de se demander si nous possédons les moyens de réaliser un investissement équilibré dans nos enfants, nos familles et nos collectivités. Je pense que c'est un autre débat qu'il faudrait tenir car rien n'indique que, à l'échelle nationale, nous ne possédions pas ces moyens.

**Le sénateur Kirby:** Je suis d'accord avec vous sur un plan, mais pas sur un autre. Je vous ai posé la question tout à fait sérieusement. Vers la fin des années 60, pour combattre la pauvreté chez les personnes âgées, on a mobilisé l'opinion publique autour de deux thèmes, le revenu et le logement. C'est la cristallisation sur ces aspects qui a permis aux hommes politiques de rallier le public à toute une large gamme de programmes.

Mais il est impossible, politiquement, de rassembler le public derrière une approche large. Ce n'est tout simplement pas possible. Ma question est donc la suivante: Quel hameçon pouvons-nous employer, semblable à ce que nous avons fait pendant les années 60? Le danger, lorsque des amateurs comme nous s'y mettent, est que nous reconnaissons la nécessité d'un hameçon, mais que nous choisissons le plus évident à nos yeux et nous nous trompons souvent.

**M. Novick:** C'est une question très difficile. Je pense qu'ils nous faudrait y réfléchir.

**Le sénateur Kirby:** Nous apprécierons toute l'aide que vous pourrez nous donner.

**M. Hayday:** Vous débattrez de l'hameçon à employer, vous vous mettrez peut-être d'accord là-dessus, mais vous vous priverez du meilleur mécanisme de mise en œuvre si vous ne faites rien au sujet du Régime d'assistance du Canada. Sauf le respect que je dois au sénateur, je comprends qu'il faille distribuer de façon équilibrée la richesse du pays, mais il faut pour cela des dirigeants politiques qui aient une vision nationale. Le meilleur mécanisme pour mettre en œuvre un programme de soutien aux enfants, qui s'inscrive dans une perspective nationale et reconnaisse la mobilité nécessaire entre provinces, est le Régime d'assistance du Canada. À l'heure actuelle, le public n'en a pas conscience et il ne proteste pas assez. Les gens ne se rendent pas compte avec quelle sauvagerie on a amputé ce programme.

**M. Volpe:** J'ajouterais que l'une des plus grosses erreurs à commettre serait d'essayer d'épaissir le cuir de ces enfants afin qu'ils s'accommodent mieux de leur condition et de leur misère, d'essayer de les vacciner contre les avanies et les privations qui sont le lot des pauvres.

Nous sommes parvenus à épurer la pauvreté canadienne en surface, avec nos programmes de logement et de soins médicaux, mais la qualité de la vie reste un problème et l'on n'assurera pas une vie satisfaisante, une bonne qualité de vie, sans agir sur plusieurs fronts à la fois. Je pense que M. Hayday a dit ce qu'il fallait pour ce qui est du Régime d'assistance du Canada.



[Text]

**Senator Robertson:** To that point we have heard some people say that the Canada Assistance Plan no longer serves the country and that we need another vehicle.

**Mr. Hayday:** The mechanism for Canada Assistance Plan reform exists and it requires discussion at the table since it was a plan that was developed mutually. Changes to that plan would be timely, but they ought to be negotiated and reflect a spirit of cooperative federalism, and that is lacking.

**Senator Robertson:** A lot of discussion is going on.

**The Chairman:** Thank you very much. Your comments have been very helpful. I, and I am sure other senators, have many more questions. I am sure we will be able to write to you and you will provide answers to them because, unfortunately, we are out of time.

**Senator Kirby:** Would the witnesses be willing to respond to written questions?

**Professor Novick:** Yes.

**The Chairman:** Thank you all very much for coming.

Our next witness is from the Montreal Diet Dispensary but before we hear from her we will take a two-minute break.

Upon resuming:

**The Chairman:** Our next witness is Marie-Paule Duquette, a nutritionist at the Montreal Diet Dispensary. We have been hearing about the work of the Montreal Diet Dispensary since we had a our first witness on this study, so we are delighted that you have been able to join us this morning.

The Dispensary's research unit has undertaken a number of studies, including research which evaluates the impact of their own program in achieving higher birth weights. Ms. Duquette is a well known speaker about the work of the Dispensary through the country and at international conferences, and has co-authored a paper, of which all senators have a copy, entitled "Impact of the Higgins Nutrition Intervention Program on Birth Weight".

Please proceed with your presentation.

**Ms. Marie-Paule Duquette, Dietician, Montreal Diet Dispensary:** Thank you very much.

Honorables sénateurs, c'est un plaisir pour moi d'être ici aujourd'hui. Je vais vous parler en français mais vous pouvez me poser vos questions en anglais, il n'y a pas de problème.

Au Canada la pauvreté s'est accrue depuis le début des années 1980. Les femmes en âge de procréer plus particulièrement ont ressenti cette hausse de la pauvreté. Les conséquences de cette situation font que de façon générale la venue d'un enfant va rendre ces femmes-là beaucoup plus à risque de vivre dans un état de pauvreté, même de vivre dans un état de pauvreté prolongé.

Bien que le nombre des femmes enceintes qui vivent dans un état de pauvreté est quand même assez difficile à évaluer comme tel avec précision, on peut dire que d'après une enquête qui a été menée sur la fécondité, plus de 26 p. 100 des québécoises et 23 p. 100 des canadiennes ont été évaluées comme

[Traduction]

**Le sénateur Robertson:** À ce sujet, certains nous ont dit que le Régime d'assistance du Canada a perdu son utilité et qu'il nous faut trouver un autre véhicule.

**M. Hayday:** Le mécanisme de refonte du Régime d'assistance du Canada existe, il suppose des négociations puisque le régime a été élaboré conjointement à l'origine. Des changements s'imposent, mais ils doivent être négociés dans un esprit de fédéralisme coopératif qui n'est pas présent.

**Le sénateur Robertson:** Beaucoup de discussions sont en cours.

**Le président:** Je vous remercie. Vous nous avez dit des choses très intéressantes. Je suis sûre que les autres sénateurs, comme moi-même, ont encore beaucoup de questions. Je suis sûre que nous pourrions vous les écrire et que vous y répondrez de même car nous manquons malheureusement de temps.

**Le sénateur Kirby:** Les témoins seront-ils disposés à répondre à des questions écrites?

**M. Novick:** Oui.

**Le président:** Merci à tous d'être venus.

Notre prochain témoin représente le Dispensaire diététique de Montréal, mais avant de l'entendre nous allons faire une pause de deux minutes.

À la reprise:

**Le président:** Nous entendons maintenant Marie-Paule Duquette, diététicienne au Dispensaire diététique de Montréal. On nous a souvent parlé du Dispensaire diététique de Montréal depuis le tout début de notre étude et c'est pourquoi nous sommes ravis de vous recevoir ce matin.

La section de recherche du Dispensaire a entrepris un certain nombre d'études, notamment sur les résultats de son propre programme sur le poids des bébés à la naissance. M<sup>me</sup> Duquette est une conférencière bien connue au Canada et à l'étranger, où elle explique le travail du Dispensaire dans des conférences. Elle est également co-auteur d'une étude, dont tous les sénateurs ont un exemplaire, intitulée «L'effet du programme d'intervention nutritionnelle Higgins sur le poids à la naissance».

Je vous invite à nous faire votre déclaration liminaire.

**Mme Marie-Paule Duquette, diététicienne, Dispensaire diététique de Montréal:** Je vous remercie.

Honourable Senators, it is a pleasure for me to be here. If it's all the same to you, I'll speak in French, and you may then ask your questions in English. That won't be a problem.

As you know, poverty has increased in Canada since the early 1980s. This rise in poverty has been felt by women of child-bearing age in particular. The birth of a child is something that places these women at much greater risk of living in poverty, indeed in long-term poverty.

Although the number of pregnant women who live in poverty is fairly difficult to determine with any accuracy, we can say, based on a survey that was conducted on fertility, that more than 20 per cent of Canadians, 20 per cent of Quebec women—in fact, 26 per cent of Quebec women and 23 per cent

*[Text]*

vivant sous le seuil de la pauvreté, d'après les seuils du CCDS et que 55 p. 100 d'entre elles vivent sous un seuil d'extrême pauvreté.

Le lien entre les niveaux sociaux-économiques et l'issue des grossesses est bien documenté.

La pauvreté prédispose à des problèmes pendant la grossesse. On sait que les enfants nés des mères socialement et économiquement défavorisées vont généralement peser 200 à 300 g. de moins que les bébés des milieux favorisés.

Encore plus significatif on sait que le taux des bébés de petit poids nés en milieux défavorisés sera toujours le double du taux des bébés des milieux favorisés.

Le taux des bébés de petit poids dans toute population ou dans un sous-groupe de population est préoccupant car le petit poids de naissance est un facteur qui rend le bébé beaucoup plus à risque, tel que le risque de mortalité périnatale de même que celui de handicaps physiques et mentaux sévères. Nous connaissons tous les répercussions à long terme de l'insuffisance de poids tel que les problèmes neuromoteurs, les déficiences mentales, les retards de développement sans compter que les soins prolongés de ces enfants-là font que la relation mère-enfant peut être brisée. Si l'on vit dans un milieu de pauvreté ces risques vont amener à l'enfant d'autres dangers car il y a plus de risques pour qu'il soit maltraité, mal aimé et qu'il aboutisse dans des foyers nourriciers et des centres d'aide.

Les services de soins médicaux, même s'ils sont efficaces, sont considérés comme insuffisants pour réduire l'écart entre naître en milieu favorisé et naître en milieu défavorisé. Ceci nous incite à dire qu'il faudrait multiplier ou donner des soins tout particuliers aux femmes des milieux plus démunis.

Greenberg a donné son appui à un concept de services spécialisés de santé pour les démunis et a dit que:

«Du point de vue de la santé publique, la plus grande diminution dans l'issue défavorable de grossesse peut être anticipée par des services pré-natals destinés aux femmes enceintes socio-économiquement faibles.»

Les habitudes alimentaires quantitatives et qualitatives ont été suggérées comme étant des facteurs déterminant dans le lien entre la pauvreté et l'issue des grossesses. Chez ces femmes-là une malnutrition foetale va entraîner un retard de croissance chez l'enfant. On sait qu'en milieu défavorisé, l'alimentation est un facteur qui va de pair avec les problèmes sociaux-économiques: si tu n'as pas d'argent, le seul élément qui est compressible c'est vraiment celui de l'alimentation et il en résulte que ces femmes-là vont être beaucoup plus à risque.

Le Rapport du Groupe de travail canadien sur l'examen périodique de la santé des femmes nous disait que les femmes enceintes est le groupe le plus à risque de souffrir de malnutrition. Il allait même jusqu'à proposer que ces femmes-là devraient recevoir un apport alimentaire pour améliorer l'issue des grossesses.

*[Traduction]*

of Canadian women—live under the poverty line, according to the poverty lines determined by CCSD. Of those women, 55 per cent live under the extreme poverty line—so 50 per cent of the CCSD lines.

The relation between socio-economic levels and birth outcomes is well documented.

Poverty predisposes women toward problems during pregnancy, and it is a known fact that children born of socially and economically disadvantaged mothers generally weigh 200 to 300 grams less than infants from more privileged environments.

What is more significant is that the rate of underweight infants born in disadvantaged environments is always twice that of underweight infants born to mothers from more privileged environments. In other words, in disadvantaged environments, it is twice the rate found in privileged environments.

The rate of underweight infants in the total population or in a population subgroup is a concern because low birth weight is a factor that places babies at much greater risk of perinatal mortality as well as severe mental and physical handicaps. The long-term repercussions of inadequate birth weights are well known and include neuromotor problems, mental deficiencies and growth retardation, and that's not including the extended care children with these problems will require and which may sever the mother-child relationship. For those living in poverty, these risks mean that children will be at much greater risk of being mistreated and unloved and of winding up in foster homes and aid centres.

Medical services, even if effective, are considered inadequate to reduce the differences of condition caused by being born in a privileged environment as opposed to being born in an underprivileged environment. We therefore feel we should increase the amount of special care, or at least provide some special care, to women in underprivileged environments.

Greenberg, who supports the concept of a specialized health service for the underprivileged, says,

“From a public health point of view, the greatest decrease in unfavourable birth outcomes may be anticipated through prenatal services for pregnant women in poor socio-economic circumstances.”

Qualitative and quantitative nutritional habits have been suggested as determining factors in the link between poverty and birth outcomes. Women who eat poorly will cause their babies to grow slowly. In disadvantaged environments, nutrition is a factor that goes together with socio-economic problems: if you have no money, the item that will be cut, the item that can be reduced is food. As a result, these women are at much greater risk.

In its report, the Canadian Task Force on the Periodic Health Examination identified pregnant women as the group at greatest risk of suffering from malnutrition. The authors even went as far as to suggest that these women should receive nutritional supplements to improve birth outcomes.



## [Text]

Il y a donc une forte évidence qui supporte la théorie que le risque de petit poids de naissance parmi les groupes désavantagés peut-être réduit par une intervention nutritionnelle.

Il y a eu plusieurs études là-dessus dont l'étude des WIC Program. Le Dispensaire diététique de Montréal est un pionnier du programme WIC aux États-Unis qui avait été mis sur pied par le sénateur Humphrey suite à des rencontres avec Madame Higgins qui était alors la directrice du Dispensaire diététique de Montréal. La seule différence c'est que le WIC accorde 85 p. 100 du projet à la nourriture et 15 p. 100 à l'administration, donc, 4 p. 100 va pour l'enseignement de la nutrition. Disons que les effets sont peut-être moins marqués. Le WIC Program a pour effet d'augmenter le poids du bébé légèrement, à peu près moins d'une centaine de grammes. Il casse un peu la courbe de distribution des poids de naissance. Il y a un changement positif qui est amené dans la distribution des poids.

Un programme qui a fait ses preuves et qui existe depuis très longtemps c'est celui du Dispensaire Diététique de Montréal dont je m'occupe présentement. Je suis à la direction. Le Dispensaire c'est cette petite maison qui est localisée au 2182 de la rue Lincoln. Le Dispensaire offre des soins aux femmes enceintes des milieux défavorisés.

Il a été fondé en 1879 par des femmes bénévoles qui voulaient venir en aide aux gens et qui ont apporté de la nourriture aux familles dans le besoin. Ça été à l'origine des «Popotes Roulantes».

La préoccupation plus particulière de rejoindre les femmes enceintes des milieux défavorisés s'est concrétisée vers la fin des années 1940 lorsque les femmes qui se présentaient au Dispensaire, par exemple, souffraient de malnutrition, elles avaient des problèmes de santé et elles présentaient aussi des antécédents de bébés de petit poids de façon très marquée. Madame Higgins qui était alors directrice au Dispensaire, s'est dit qu'il fallait que ces femmes-là mangent plus que les recommandations. Il faut corriger leur déficit nutritionnel. La question qu'elle s'était posée est la suivante: est-ce que l'on peut vraiment améliorer l'état de santé de ces femmes-là qui nous arrivent en vingtième, trentième ou trente-huitième semaine de grossesse? Est-ce que l'on peut, dans le peu de temps que l'on a pour travailler, améliorer l'état de santé de ces femmes-là de façon à améliorer l'issue de leur grossesse, de façon à compenser pour l'impact négatif que peut avoir leur état de malnutrition sur l'issue de la grossesse? C'est un peu l'idée qui a motivé toutes les actions de Mme Higgins et qui a amené ce que l'on a appelé la méthode d'intervention nutritionnelle Higgins.

La méthode d'intervention Higgins se divise en quatre étapes. Il y a l'évaluation du profil de risques que présente la cliente, c'est-à-dire lorsqu'on fait une évaluation, on essaie de voir quels sont les risques que la cliente présente. Il y a aussi un établissement d'un programme de réhabilitation basé sur ses besoins normaux, ses besoins de grossesse plus les correctifs pour l'état de malnutrition où elle se trouve. Ensuite il y a un programme d'enseignement. Il y a toute une technique d'enseignement qui va de pair avec la méthode. Disons que l'on a divisé la méthode en quatre phases. Il y a tout un aspect

## [Traduction]

So concerning nutritional intervention, there is strong evidence to show or to support the theory that the risk of underweight births among disadvantaged groups may perhaps be reduced through early intervention.

There have been a number of studies, including the WIC (Women, Infants and Children) Program... The Montreal Diet Dispensary pioneered the WIC Program in the United States; the program was established by Senator Humphrey following meetings with Mrs. Higgins, who was Director of the Montreal Diet Dispensary. The only difference is that, under the WIC, 80 per cent goes to food and 15 per cent to administration, and therefore four per cent goes to the nutrition aspect, to teaching. Let us say that the effects are perhaps less obvious. The effect of the WIC Program was to increase birth weights slightly, by roughly 100 grams, and to increase the distribution, or rather somewhat break up the weight distribution, or birth weight distribution curve. It nevertheless made a positive change in birth weight distribution.

A program that exists and has proven itself and has existed for a very long time is the Montreal Diet Dispensary, of which I am currently head. I head up the organization. The Dispensary is a small organization located at 2182 Lincoln Street. The Dispensary provides care to pregnant women in underprivileged environments.

We were founded in 1879 by volunteer women who wanted to assist people and who provided food to families in need. That was the origin of Meals on Wheels.

The more specific concern to help women in disadvantaged environments became more pressing in the 1940s, when women came to the Dispensary suffering from malnutrition. They had health problems and histories of giving birth to very underweight infants. Mrs. Higgins, then Director of the Dispensary, concluded that these women had to eat more than the recommended amounts of essential foods to correct their nutritional deficits. The question she asked herself was: is it really possible to improve the health of these women who come to the Dispensary in their twentieth, thirtieth or thirty-eighth week of pregnancy? Is it possible, in the little time we have to work with, to improve the health of these women so as to improve birth outcomes and counter the negative impact their malnutrition can have on birth outcomes? That was somewhat the thinking behind all Mrs. Higgins' actions and which resulted in what is called the Higgins Nutrition Intervention Program.

The Higgins Nutrition Intervention Method is divided into four stages. The first is the assessment of the client's risk profile. In other words, when we conduct an assessment, we try to see what risks the client has. Then a rehabilitation program is established based on the client's normal needs, her pregnancy-related needs, plus corrective measures for her malnutrition. Then there is a teaching program. We teach the mother about nutrition because there is a whole instructional technique that goes together with the method. So we have divided the method

*[Text]*

humain de l'approche. On donne beaucoup de temps finalement à la cliente.

Il y a beaucoup de soutien alimentaire, nutritionnel et moral qui s'effectue par le biais d'une approche individuelle basée sur une relation de confiance et de respect. Il est sûr que cette méthode d'intervention a toujours été à la base de notre programme au dispensaire. A ce programme s'est greffé un programme de recherches en nutrition prénatale et un programme de formation en nutrition maternelle et infantile parce que les gens nous demandaient de donner de la formation.

Pour vous donner quelques grandes lignes sur le Dispensaire diététique, nous sommes un organisme bénévole, subventionné par Centraide, 50 pour cent de notre budget vient de Centraide et 20 pour cent vient du gouvernement du Québec, à savoir 150 000 \$. L'autre 30 pour cent, c'est le Conseil d'administration qui doit aller le chercher auprès des amis du Dispensaire étant donné qu'on est un organisme bénévole et qu'on ne peut pas faire de campagne, étant donné que nous recevons l'aide de Centraide. Alors ça demande d'aller chercher beaucoup de sous. On arrive à chaque année. Il faut parfois un peu «twister» les bras de la providence.

On a un conseil d'administration qui est formé de 12 membres qui sont bénévoles. Je suis à la direction et j'ai une équipe de 12 personnes dont huit diététistes, dont six sont à temps plein. Il y a aussi une secrétaire et une réceptionniste. Nous avons une coordinatrice de recherche qui est là à temps partiel maintenant. Nous avons aussi une informaticienne. Toute cette équipe est soutenue dans son action par une centaine de bénévoles.

Au Dispensaire, on intervient. Ce sont les risques que l'on essaie d'identifier chez les clientes, malnutrition, maigreur, stress. Est-ce qu'il y a eu des grossesses antécédentes avec des petits poids, est-ce qu'il y a eu des grossesses très rapprochées, est-ce qu'il y a eu un gain de poids insuffisant ou des vomissements pernicioseux, ce sont toujours des facteurs. Ce qu'il y a de très particulier avec la méthode Higgins, c'est qu'il y a des moyens de corriger ces facteurs. La correction, le traitement font que l'on va ajouter des calories pour s'assurer du développement optimal chez l'enfant. Cette approche est tout à fait particulière à la méthode Higgins.

Au Dispensaire on intervient, comme je le disais tout à l'heure, auprès d'au-delà 2 200 femmes enceintes par année. On a quand même une liste d'attente de 300 clientes qu'on ne peut pas voir présentement. Tout ce que l'on fait présentement, c'est que l'on va voir celles qui présentent les risques les plus élevés. Les autres sont en liste d'attente. Elles peuvent attendre trois ou quatre mois. Si on a le temps, on va les voir. Plus des deux tiers d'entre elles se réfèrent elles-mêmes.

Celles qui sont jugées incapables de s'acheter disons l'alimentation qu'il faut, on leur donne un supplément alimentaire. Quatre-vingt-seize pour cent d'entre elles reçoivent le supplément alimentaire d'un litre de lait et d'un oeuf par jour plus un supplément vitaminique. Leurs sources de revenus pour la plupart viennent de l'aide sociale ou elles vivent de l'assurance-chômage. Il faut dire que 10 pour cent d'entre elles sont sans aucun revenu lorsqu'elles viennent frapper à notre porte. On sait comment cela peut mettre en péril la santé de l'enfant.

*[Traduction]*

into four phases. There is a whole human aspect to the approach. We spend a lot of time with each women.

We provide a lot of food, nutritional and moral support through an individual approach based on a relationship of trust and respect. This method has always formed the basis of our program at the Dispensary. In addition to this program are a prenatal nutritional research program and a maternal and infant nutrition training program because people ask us to provide training.

To give you some basic information on the Diet Dispensary, we are a volunteer organization subsidized by the United Way. Fifty per cent of our budget comes from the United Way and 20 per cent from the Government of Quebec, that is to say \$150,000. The remaining 30 per cent is raised from the Friends of the Dispensary by the Board of Directors. Since we are a volunteer agency and are assisted by the United Way, we are not allowed to conduct fund-raising campaigns. So that requires us to scrape together a lot of money. We manage to do it each year, even though we sometimes have to twist the arm of providence as it were.

We have a board of 12 volunteer directors. I am Executive Director and work with a team of 12 persons, including eight dietitians, six of whom work full-time. There are also a secretary and a receptionist. We have a research coordinator, who is part-time for the moment. We also have a computer specialist. This team is supported in its activities by some 100 volunteers.

Our business at the Dispensary is intervention. We try to identify risks in our clients: malnutrition, thinness, stress, does the woman have a history of giving birth to underweight babies, has she had a number of pregnancies in very quick succession, has she not gained enough weight or has she had pernicious vomiting? These are always factors. What is very particular about the Higgins method is that it offers ways of correcting these factors. The correction or treatment is to add calories to diet to ensure optimum fetal development. This approach is entirely specific to the Higgins method.

As I said a moment ago, at the Dispensary, we work with more than 2,200 pregnant women each year. We nevertheless have a waiting list of 300 women whom we can't see for the moment. What we're doing is seeing those who have the greatest risks. The others are on the waiting list. They can wait up to three or four months. If we have the time, we see them. More than two-thirds of them come to see us on their own initiative.

We give a food supplement to those we feel are unable to buy the food they need. Ninety-six per cent of these women receive the daily food supplement of a liter of milk, an egg and vitamins. Most of them are on welfare or unemployment insurance. Ten per cent of them have no income at all when they knock on our door. We know how that can endanger their child's health.



## [Text]

On a établi des tables d'éligibilité. Le revenu de la cliente pour qu'elle soit éligible au supplément alimentaire doit être inférieur à ces tables-ci. Ce sont des montants tout à fait minimaux en-dessous duquel la santé de l'enfant ne peut pas être maintenue. Ces tables-là sont calculées à partir de notre publication qui s'appelle *Les budgets de subsistance*, ce sont les seuils de pauvreté minimums, vraiment minimums. Ils sont en bas de 60 pour cent des seuils de Statistiques Canada. C'est tout simplement pour comparer avec les seuils que vous avez ici.

On sait que le problème numéro un de ces familles-là, c'est un peu ce que j'ai noté tout à l'heure, ici je prends l'exemple d'une famille du Québec qui reçoit de l'aide sociale, elle va recevoir 1 000 \$ par mois pour une famille de quatre. Leur revenu manquant est de 244 \$ par mois. D'après nos budgets de subsistance ici, si cette famille paie 325 \$ par mois de loyer, et ça c'est très rare celles qui peuvent se trouver un loyer pour si peu pour une famille de quatre, elles devraient dépenser 32 pour cent de leur revenu pour le loyer et elles devraient dépenser 42 pour cent de leur revenu pour l'alimentation, pour assurer une alimentation adéquate de tous les membres de la famille. C'est vraiment calculé à la cent près. Il faut quasiment avoir un doctorat en mathématiques pour essayer d'aller faire son «shopping» à ce prix-là pour une famille de quatre. Disons qu'on l'a fait au Dispensaire quand même. Ces familles-là vont devoir dépenser peut-être 20 pour cent de leur revenu pour la nourriture, ce qui met en péril la santé des enfants et encore plus celle de l'enfant à naître parce que la mère va toujours se priver au détriment des enfants qu'elle voit autour de la table.

Alors juste pour donner un petit peu le profil des clientes que l'on reçoit, les 2 200 clientes que l'on a vues l'année dernière, 15 pour cent d'entre elles étaient de jeunes adolescentes de 13, 14, 15, 16, 17 et 18 ans. Certaines d'entre elles avaient connu en moyenne une vingtaine de foyers nourriciers. D'autres vivaient avec leur mère mais une mère malheureuse, de père inconnu, disons des vies de famille quand même assez difficiles. Elles se retrouvaient enceintes.

Donc ce sont des filles qui souffrent d'une très grande instabilité affective et relationnelle. Elles cherchent par leur grossesse à combler des besoins fondamentaux d'appartenance, de sécurité et d'amour. C'est un peu pour ça qu'elles rêvent d'une vie familiale. Elles rêvent de quelqu'un à aimer. Elles choisissent de devenir enceintes croyant que c'est peut-être la solution. Souvent elles vont vivre avec leur compagnon qui après l'accouchement les laisse, les abandonne. Parfois, la nécessité de survivre les oblige à aller vers la drogue, la prostitution, l'alcool. Ce sont souvent les jeunes que l'on aide présentement. Elles sont souvent maigres, mal nourries. Elles fument beaucoup.

Alors c'est tout un défi de travailler avec ces petites filles. Il y en a qui sont très révoltées. Mais on persévère toujours, on garde toujours l'espoir. On les appelle, on fait tout ce qu'on peut. Par exemple, on sait que les adolescentes aiment jaser au téléphone, eh bien, on va aller jusqu'à faire les entrevues au téléphone avec elles constamment pour pouvoir les amener à vraiment se responsabiliser face à leur grossesse et réaliser qu'elles sont enceintes finalement parce que très souvent c'est

## [Traduction]

We have established eligibility tables. To be eligible for the food supplement, the client's income must be lower than these tables. These are minimum amounts, below which the child's health cannot be maintained. The tables are calculated on the basis of our publication, *Subsistence Budgets*, and constitute minimum poverty lines, really minimum. They are less than 60 per cent of the Statistics Canada poverty line. That is just so you can compare with the figures you have here.

The number one problem for these families is more or less what I said a few moments ago. Ultimately these families... I'll cite an example for Quebec: a family of four on welfare will receive \$1,000. Their income shortfall is \$240 per month. According to our subsistence budgets, if this family pays \$325 a month in rent—and such cheap accommodation is very rare for a family of four—it should spend 32 per cent of its income on rent and 42 per cent on food to ensure all members of the family eat properly. And that's really calculating it to the penny. You almost need a Ph.D. in mathematics to shop with this income for a family of four. We do it at the Dispensary all the same. These families have to spend 20 per cent of their income on food, a fact that endangers the health of their children, even more so that of the fetus, because the mother will always deprive herself to feed the children around the table.

So just to give you a bit of a profile of our clients, of the 2,200 women we saw last year, 15 per cent were teenagers 13, 14, 15, 16, 17 and 18 years of age. Some had lived in an average of 20 foster homes. Others lived with their mothers, who were unfortunately single, did not know their fathers and, in short, had fairly difficult family lives. All of a sudden they found themselves pregnant.

So these are girls who suffer from a very high degree of emotional and relational instability. Through their pregnancy, they seek to fulfill their basic need for a sense of belonging, security and love. It is somewhat for these reasons that they dream about having a family life. They dream of having someone to love. They choose to become pregnant thinking that that may be the solution. Often they go live with their boyfriends, who, after the birth, leave them, abandon them. Sometimes the need to survive forces them into drugs, prostitution and alcohol. Many of the young women we are now helping are in this situation. They are often thin and malnourished. They smoke a lot.

So it's quite a challenge working with these girls. Some are very rebellious. But we still persevere; we always have hope; we go at it with a great deal of... we call them... we do what we can. For example, we know teenage girls like to talk on the telephone. So we interview them, talk constantly with them over the telephone to get them to accept responsibility for their pregnancy and to realize they are pregnant, because very often they think that it's something that happens to somebody else; it's not something they are going through themselves.

## [Text]

quelque chose qui se passe de l'autre côté, ce n'est pas quelque chose qu'elles vivent elles-mêmes.

Un autre 50 pour cent de notre clientèle sont des immigrantes réfugiées ou requérantes de statut de réfugiées dont 20 pour cent d'entre elles vivent depuis moins d'un an au Québec. Elles arrivent au pays dans un grand dénuement matériel. Les immigrantes enceintes sont pour la plupart des femmes d'âge mûr, multipares, à grossesses rapprochées. Cela en fait quand même une autre catégorie de mères à risques. Elles sont non fumeuses par exemple. Elles ont de bonnes habitudes alimentaires mais elles sont sous-alimentées et anémiques. C'est le problème qu'on voit beaucoup chez elles. Elles sont isolées dans leurs maisons ou elles travaillent dans les usines. Leurs conditions de logement sont parfois très pitoyables. Il y a une question de surpeuplement, il y a aussi les risques d'éviction.

Je pense à une cliente qui vient d'arriver au Canada, il n'y a pas tellement longtemps et son mari l'a abandonnée. Elle avait déjà un enfant de quatre ans. Elle a accouché le 17 mars dernier. Le 12 mars, quand elle est venue pour entrer chez elle, la serrure avait été changée parce qu'elle n'avait pas payé son mois de février. Elle travaillait dans une usine. Très tôt le matin elle allait conduire son plus vieux chez une amie. Ensuite elle allait travailler. Au cours du mois de février, c'était son congé de maternité. Les papiers de l'assurance-chômage n'ont pas procédé comme il faut. Finalement, elle n'a pas pu payer son loyer parce qu'elle n'avait pas reçu son assurance-chômage. Tout ce mois-là a été sans revenu. Quand elle est venue pour entrer chez elle, le concierge avait changé tout simplement la serrure parce qu'elle n'avait pas payé son loyer. On lui a dit: dans deux jours tous tes biens seront à la poubelle si tu ne nous paies pas. Alors elle vient en pleurs nous voir et nous demande ce qu'elle fait. Elle accouchait le lendemain, trois ou quatre jours plus tard, elle devait accoucher.

Ce sont des situations qui sont réelles, qui existent présentement. Il faut qu'il y ait des organismes qui peuvent les aider parce que ces enfants-là sont à risques. Ce sont des stress très, très grands que vivent ces femmes pendant la grossesse finalement.

Très souvent, il y a le manque de connaissance de la langue, le manque de connaissance du système aussi, comment se retrouver dans tout le système de santé. C'est difficile. Ces femmes-là ont quand même tous ces stress-là. Comme je l'ai dit tantôt, beaucoup d'entre elles sont abandonnées en cours de grossesse. Elles ont à faire face à tout.

Trente pour cent de nos femmes sont des multipares, soit Québécoises ou autres, des femmes qui ont eu plusieurs enfants. Ces femmes ont connu une ou plusieurs grossesses décevantes, des bébés à petits poids. Souvent elles n'ont plus la garde de leurs enfants mais elles veulent désespérément un enfant. Elles veulent se prouver à elles-mêmes qu'elles sont bonnes mères, qu'elles sont capables. Souvent ce sont des femmes qui ont très peu d'estime d'elles-mêmes. Ce sont des femmes qui ont été abusées par leur père, par leur mari. Finalement, elles ont été violentées.

Alors ce sont les situations où les femmes se retrouvent et avec lesquelles on peut travailler. On peut les aider à réussir une grossesse et réussir finalement que l'enfant soit en bonne

## [Traduction]

Another 50 per cent of our clientele are immigrants, refugees or landed immigrant claimants, 20 per cent of whom have been living in Quebec for less than a year. They come to Canada with very little in the way of material possessions. Most pregnant immigrants are older women who have had other children and a number of pregnancies in close succession. That fact puts them in another category of high-risk mothers. They are non-smokers, however, and have good nutritional habits, even though they are underfed and anemic. That's the problem we often see, in this group. They are isolated at home or else work in factories. Their housing situations are often really pitiable. Their dwellings are overcrowded and they are sometimes at risk of being evicted.

I have a client who just arrived in Canada not so long ago and whose husband abandoned her. She already has a four-year-old child. She delivered the other day, on March 17. When she went home on March 12, the lock on her door had been changed because she hadn't paid her rent for the month of February. She was working in a factory. Early in the morning, she drove her other child to a friend's house, then went to work. She was on maternity leave during February. The unemployment insurance papers were not processed on time. In the end, she was unable to pay her rent because she had not received her unemployment insurance cheque. She went the entire month without any income. When she returned home, the building superintendent had simply changed the lock on her door because she hadn't paid her rent. She was told that all her belongings would be put out in the garbage in two days if she didn't pay up. So she came to us in tears and asked us what she should do. She delivered the next day, or three or four days later.

These are very real situations, which exist now. There have to be organizations that can help these people because their children are at risk. These women are living through enormous stress during their pregnancies.

Very often, they don't know the language, don't know the system, don't know how to find their way through of all the health systems. It's hard for them. These women are coping with all these stresses. As I said a few moments ago, many of them are abandoned by their husbands during their pregnancy. They have to cope with all of this.

Thirty per cent of our women, Quebecers and others, have had a number of children. They have experienced one or more difficult pregnancies, underweight infants, and many of them no longer have custody of their children, but desperately want a child. They want to prove to themselves that they are good mothers, that they are capable. Many have little self-esteem. They are women who have been abused by their fathers and by their husbands. They have been victims of violence.

So these are the situations these women find themselves in and that we have to work with. We can help them have a successful pregnancy and deliver healthy children, children that



## [Text]

santé et que l'enfant lui apporte l'amour et qu'elle aussi puisse lui en donner et que finalement l'enfant puisse grandir en état de sécurité.

La pauvreté de ces femmes est en réalité très complexe. Il y a une dimension multiple. Elles sont défavorisées non seulement sur le plan financier mais aussi face à l'ampleur et à l'enchevêtrement de tous les problèmes vécus par ces femmes. On retrouve aussi une faible capacité de s'en sortir. Il y a des situations de risques qui influencent non seulement leur qualité de vie mais aussi leur santé particulièrement celle de l'enfant qu'elles portent. Au-delà de ce constat, ces femmes ont un besoin immédiat spécifique qui commande des réponses concrètes. Toutes représentent un défi. Pour nous la naissance d'un bébé en santé, né à terme, c'est vraiment ce qui nous incite beaucoup à persévérer avec ces femmes et à toujours travailler avec elles.

On leur accorde beaucoup d'attention. L'année dernière, on a fait au-delà de 10 000 entrevues, deux cents visites à domicile. On a distribué 200 000 litres de lait. De plus, il y a eu beaucoup de gestes d'attention des bénévoles qui vont tricoter des petits hauts de bébés ou qui vont apprendre à certaines clientes à tricoter des blousons de maternité. Ils vont trouver du linge de seconde main pour les enfants, ce sont tous des petits gestes pour les enfants qui redonnent un regain d'espoir à ces femmes.

Alors les bénéfices acquis suite à notre intervention sont un succès parce qu'en dépit des tensions très grandes que vivent ces femmes, elles donnent naissance à des bébés de poids normal. L'incidence de bébés de petits poids des mères traitées est de 50 pour cent inférieure à celle dont les mères sont à risques similaires non traitées. Plusieurs évaluations qu'on a menées ont démontré de façon très spécifique des résultats semblables.

On a fait une étude sur le «cibling» dont vous avez copie. On a fait une étude aussi sur les grossesses gémellaires. On est à faire aussi un projet pilote pour le gouvernement. On a fait aussi une évaluation auprès de nos adolescentes enceintes. Brièvement, pour vous donner des résultats de cette étude, sur le «cibling», on a sélectionné 1 980 femmes. On a identifié 552 mères qui avaient eu un bébé avant sans les soins du Dispensaire au Royal Victoria. Elles avaient eu un deuxième bébé traité. On a évalué ces 552 mères pour voir l'impact de notre intervention. On a évalué ça sous la forme d'«effectiveness» and «efficacy». L'«effectiveness» c'était si elles avaient eu un contact avec nous, cela comptait. «Efficacy» c'est quand elles avaient eu quatre contacts avec nous ou plus.

Dans les résultats, en ce qui concerne l'«effectiveness», on avait 552 bébés et 552 mères. On voit qu'on a réussi à augmenter le poids du bébé de 137 grammes et qu'on a réussi à réduire l'incidence de bébés de petits poids de 50 pour cent. Ce sont des données statistiques. Pour les mères qui avaient eu quatre contacts avec la diététiste, on avait une augmentation de 221 grammes pour le poids du bébé. On se souvient que la différence entre le fait de naître dans un milieu favorisé ou défavorisé est de 200 à 300 grammes. On a aussi réduit de beaucoup l'incidence de bébés de petits poids et les retards de croissance intra-utérin aussi.

## [Traduction]

bring them love and to whom they can give love so that those children can grow up in a secure environment.

The poverty of these women is a very complex affair. It is a multidimensional phenomenon. They are disadvantaged not only in financial terms, but also in terms of the scope and overlapping of all the problems they are faced with. We also notice they have very little ability to overcome their problems. They are living in risky situations that affect not only the quality of their lives, but also their health, and more particularly that of the children they bear. In addition, these women have a specific immediate need that requires concrete action. Every one of them represents a challenge. For us, a healthy baby born at term is really what pushes us to persevere with these women and to continue working with them.

We give them a lot of special attention. Last year, we conducted more than 10,000 interviews, made 200 home visits and distributed 200,000 liters of milk. In addition, there are the many kind gestures made by volunteers, who knit sweaters for the babies, who teach some of the women to knit, who make maternity outfits and find second-hand clothing for the children. These are all little gestures for the children which give these women new hope.

As for the benefits that result from our efforts, our intervention is a success because, despite the very great stress these women endure, they give birth to babies of normal weight. The incidence of underweight infants born to treated mothers is 50 per cent lower than that of mothers who have similar risks, but are not treated. A number of evaluations have very clearly produced similar results.

We have done a study on siblings; you have a copy of that study before you. We also did a study on twin pregnancies. We are conducting a pilot project for the government, and have completed an evaluation of our pregnant teenagers. Briefly, to give you the results of that study, on siblings, we selected 1,980 women. We identified 552 mothers who previously had a baby at the Royal Victoria Hospital without the care of the Dispensary, but who had been treated for their second baby. We evaluated these 552 mothers to determine the impact of our treatment. We evaluated them in terms of effectiveness and efficacy. Effectiveness was determined on the basis of whether they had had one contact with us, and whether that contact had proved effective. Efficacy was gauged where they had had four or more contacts with us.

In the results regarding effectiveness, we had 552 babies and 552 mothers. We saw that we had succeeded in increasing birth weights by 137 grams and in reducing the incidence of underweight infants by 50 per cent. Those are our statistics. For the mothers who had had four contacts with a dietitian, there was a 221 gram increase in birth weight. You will remember that the difference in birth weights between babies born in privileged and underprivileged environments is between 200 and 300 grams. We also greatly reduced the incidence of underweight babies and intra-uterine growth retardation.

## [Text]

Maintenant on va aller plus loin un petit peu. Ici c'est «effectiveness» encore mais c'est l'«overall» avec des corrections faites pour la parité parce qu'étant donné que le bébé traité est toujours un bébé plus âgé ou au troisième rang au moins, quand on fait toutes les corrections pour le facteur de parité, de sexe pour l'enfant, on peut obtenir un 107 grammes, peu importe si la mère a été vue une ou deux fois. Alors on augmente le poids du bébé d'une façon très significative de 107 grammes et on a une réduction de «odd ratio» de 50 pour cent, 50 pour cent moins de risques pour la femme qui a été traitée pour qu'elle ait un bébé de petit poids.

Comme je vous le disais tout à l'heure, on a essayé d'identifier les risques que présentaient ces mères. Celles que l'on a identifiées comme ne présentant aucun risque, on ne pensait pas avoir un effet mirobolant sur elles parce qu'on disait qu'elles étaient en bonne santé, on avait juste à les motiver, on voit qu'elles ont augmenté le poids du bébé de 60 grammes. Chez les autres, chez celles qu'on avait identifiées comme mal nourries, stressées et autres, on a quand même augmenté de façon assez régulière le poids du bébé. Pour celles qui étaient maigres, c'est comme si elles présentaient juste un facteur de maigreur, souvent maigreur devrait aller avec état de malnutrition.

Si on regarde «efficacy», lorsque la cliente est venue au moins quatre fois, on a une augmentation du poids de 190 grammes. On a une réduction encore plus élevée de bébés de petits poids. Ici, vous avez le «odd ratio» c'est significatif à .001. Ce qui est intéressant, ici j'ai juste regroupé les sans risques, les mal nourries pour les deux catégories. Si on regarde les sans risques, à tous points de vue, tant pour l'«efficacy» et l'«effectiveness», on voit qu'on a à peu près les mêmes résultats tout le long. Ces femmes-là n'ont pas vraiment besoin d'être vues. Qu'elles soient vues quatre fois ou une fois, on a le même impact tandis que chez les femmes mal nourries, chez elles on a «three-fold reduction» dans l'incidence de bébés de petits poids. Ce sont des femmes qui ne peuvent pas être facilement identifiées à moins de faire une évaluation chez elles.

Ce qui signifie de façon marquée qu'on a quand même un résultat qui a réduit de façon significative les bébés de petits poids chez les enfants traités. Chez les femmes qui ne présentaient pas de risques, on a aussi ce résultat. Chez celles qui sont mal nourries, il faut vraiment faire une évaluation pour le déterminer.

Un autre groupe à risques qui a donné naissance à des bébés de petits poids, ce sont surtout les femmes qui attendent des jumeaux. On a voulu voir comment on pouvait réduire par notre intervention. Chez les femmes qui attendent des jumeaux, on sait qu'il y a de cinq à dix fois une série d'incidences de bébés de petits poids. Ce sont des femmes à très haut risque. Alors on a voulu faire une étude rétrospective auprès de nos mamans traitées. Cent soixante-dix-sept mamans pour 354 jumeaux. Pour ces mêmes mamans, il y a eu un groupe contrôle de 354. On a pris un pour deux. Au Dispensaire, on a développé une méthode très particulière auprès des mamans qui attendent des jumeaux, non seulement on a une correction nutritionnelle pour ça mais on établit un besoin nutritionnel pour les deux bébés, on ne compte pas simplement un bébé. Alors on fait toutes les analyses. Je vais juste passer vite aux

## [Traduction]

Now I'm going to go a little further. This is effectiveness once again, but it is the overall results I'm concerned with, once corrections are made for parity, because, given that the treated baby is always an older baby or one in the third column at least, when we correct for parity and the sex of the child, we obtain a result of 107 grams, no matter whether the mother was seen once or twice. So we increased birth weight by a very significant 107 grams, and reduced the odds ratio by 50 per cent; that means 50 per cent less risk for the woman who was treated so as not to deliver an underweight infant.

As I said a moment ago, we tried to identify the risks involved for these mothers. For those we identified as having no risk, we didn't think we would achieve any astounding results because we thought they were in good health and that we just had to motivate them. You can see that they increased birth weight by 60 grams. Among the other women, those we had identified as malnourished, stressed and so on, we increased birth weights fairly regularly. For those who were thin, it doesn't seem... it's as though they simply showed a thinness factor. Thinness often goes together with malnutrition.

When we look at efficacy, at the women who came to see us four times, we see there was a birth weight increase of 190 grams. There was an even greater reduction in the number of underweight babies. Here we have a significant odds ratio of .001. What is interesting here is that I simply regrouped the no risks and the undernourished, for those two categories. If you look at the no risks, across all risk categories, for both efficacy and effectiveness, you see that we obtained nearly the same results throughout. These women didn't really need to be seen. We had the same effect on them whether we saw them once or four times, whereas there was a threefold reduction in the incidence of underweight infants among the malnourished women. These are women who are hard to identify unless we do an assessment in their homes.

All of which means that we nevertheless have achieved a significant result, or we have a result that is a significant reduction in the number of underweight infants among the children treated. We achieved this result among the women who had no risks. But among those who are malnourished, we really have to do an evaluation to be able to tell.

Another risk category that gave birth to underweight infants was women who were expecting twins. We wanted to see how we could reduce the number of underweight babies through our intervention. We know that the incidence of underweight infants is five to 10 times greater among women expecting twins. These women are in a very high risk category. So we wanted to do a retrospective study of the mothers we had treated, that is 177 mothers and 354 twins. For these women, there was a control group of 354. We took one for two. At the Dispensary, we have developed a very special method for mothers expecting twins. Not only do we have a nutritional correction for that, we have also established a nutritional requirement for both babies. We don't simply count one baby. So we do all the analyses. I am just going to go over the results quickly. I am going to describe the results based on the social



*[Text]*

résultats. Disons que les résultats, je vais les décrire selon les risques sociaux, les risques médicaux que présentaient ces personnes et aussi les complications de grossesse de même que les analyses de variances.

Chez les femmes traitées, on avait quand même une incidence beaucoup plus élevée de femmes qui étaient non mariées, non blanches et qui vivaient de l'aide sociale par rapport au groupe de contrôle. On pourrait supposer ici que nos clientes étaient à risques plus élevés.

Quand on regarde les risques médicaux, nos clientes étaient peut-être à un poids plus élevé que les femmes non traitées. Par contre, on avait un pourcentage beaucoup plus élevé de femmes qui étaient en-dessous de 110 livres. Ce qui arrivait, c'est qu'on était à parité plus élevée. Elles avaient connu des grossesses antérieures de bébés à petits poids de façon significativement beaucoup plus élevée. Alors les risques médicaux étaient plus élevés.

Dans le progression de grossesse on peut voir dans les résultats qu'on a eu un effet significatif sur l'augmentation de gains de poids et aussi sur la morbidité périnatale et maternelle. Nos mamans en fin de compte ont eu moins de complications de santé comparativement au groupe de contrôle.

Quand on regarde le poids des bébés, les bébés traités étaient plus pesants, plus longs et avec une circonférence de tête plus grande. On avait une réduction significative dans l'incidence de bébés de petits poids, de très petits poids de même que sur la prématurité. C'est un effet assez significatif.

Je dois dire que seulement 1.7 des mamans qu'on avait suivies ont eu à être transférées dans les hôpitaux alors que 4.4 pour cent des autres ont dû être transférées dans les hôpitaux à risque où on fait des traitements à risques.

Si on regarde l'effet de notre intervention sur le «overall», c'est vraiment une augmentation de poids de bébés ajustée avec tous les facteurs à 80 grammes. On avait un effet positif sur l'augmentation du poids. On a aussi un effet pour nos mamans qui ont été traitées. Certaines avaient reçu des suppléments alimentaires et d'autres n'en avait pas reçu. Lorsqu'on regardait ces deux groupes-là, on s'est rendu compte qu'il y avait un effet aussi au niveau de l'augmentation du poids du bébé chez les mamans qui ne nécessitaient pas nécessairement de suppléments alimentaires. C'est donc une intervention réussie non seulement au groupe défavorisé mais à tous les groupes aussi.

De façon significative, on a réduit l'incidence de bébés de petits poids, de très petits poids et de prématurité dans ces groupes-là.

Maintenant, pour vous donner un bref aperçu, c'est une étude que l'on a faite auprès de nos adolescentes enceintes. On a reçu 300 adolescentes enceintes en l'année 1985. On a fait une étude descriptive. On n'a pas de groupe de contrôle. On a fait simplement une étude descriptive de nos adolescentes. Elles avaient en moyenne 17.4 ans, elles en étaient à 1.4 grossesse, c'est quand même un fait et 50 pour cent d'entre elles fumaient et 78 pour cent d'entre elles étaient seules, non mariées, sans conjoint.

Quand on les a suivies, elles ont gagné du poids. C'est la courbe de gain de poids. On voit souvent que c'est une façon

*[Traduction]*

risks and medical risks these women have, as well as pregnancy complications and variance analyses.

Among the women treated, we had a much higher incidence of unmarried, non-white women living on welfare than in the control group. We can suppose here that our clients were at greater risk.

When we look at the medical risks, our clients were perhaps at a greater weight than the untreated women. On the other hand, we had a much higher percentage of women under 110 pounds. What happened is that they were at greater parity. These women had already given birth to a significantly larger number of underweight babies. So the medical risks were greater.

In the birth outcomes progression, we can see in the results that we had a significant effect on increased weight gain and on perinatal and maternal morbidity. In the end, our mothers had fewer health complications compared to the control group.

When we look at infant weights, treated babies were heavier, longer and had greater head circumferences. We had a significant reduction in the incidence of underweight, very underweight and premature babies. That is a fairly significant effect.

I should say that only 1.7 per cent of the mothers we monitored had to be transferred to hospital, whereas 4.4 per cent of the mothers in the other group had to be transferred for these highrisk persons.

If we look at the effects of our intervention in overall terms, it is really an increase in infant weight, adjusted for all factors, of 80 grams. We had a positive effect in bringing about that increase. We also had an effect on the mothers who had been treated; some received food supplements, others did not. When we looked at both groups, we realized that we had also had an effect on increased birth weights among the mothers who did not necessarily need food supplements. Our intervention was therefore successful, not only with the disadvantaged group, but also with all groups as a whole.

We significantly reduced the incidence of underweight, very underweight and premature infants in these groups.

Now to give you a brief overview, here is a study we did on pregnant teenagers. We say 300 pregnant teenagers in 1985 and did a descriptive study. We had no control group. We conducted a descriptive study of our teenagers. They were on average 17.4 years of age, had had an average of 1.4 pregnancies—that's a fact—50 per cent of them smoked, and 78 per cent were single, unmarried, without a spouse.

When we monitored them, they gained weight. Here is the weight gain curve. We often see that this is one way of analyzing

*[Text]*

d'analyser. Chez les filles entre 13 et 15 ans, elles avaient quand même une courbe de gain de poids beaucoup plus marquée que celles qui avaient de 16 à 19 ans. C'est la courbe de Thompkins. C'est la courbe qui est recommandée très souvent pour les adolescentes. On constate un gain de poids plus élevé.

Donc les résultats, on les a comparés à une étude du Dispensaire. Ce sont nos adolescentes à nous avec une incidence de bébés de petits poids de 6.9. Quand on les compare à une étude qui avait été menée à Montréal dans la même année auprès d'un groupe de jeunes adolescentes non suivies au Dispensaire, elles avaient une incidence de 13 pour cent de bébés de petits poids alors que pour la région de Montréal, pour les adolescentes c'était 8.9 alors que pour les États-Unis c'est 11.8. On voit qu'on a quand même un effet assez positif chez nos jeunes adolescentes. Ce qui est intéressant, c'est lorsqu'on regarde la consommation de lait. Chez celles qui en cours de grossesse avaient bu quatre verres de lait par jour, eh bien elles avaient de façon significative par rapport à celles qui avaient bu moins de quatre verres de lait, elles avaient un poids pour leur bébé beaucoup plus élevé. Ceci a été fait de façon significative en tenant compte de la consommation de cigarettes, la semaine de gestation et tout.

Alors en gros les résultats pour ces 300 adolescentes, c'est qu'elles ont donné naissance à des bébés qui pesaient 3,200 grammes. Il y avait un gain de poids de 27 livres. L'incidence de bébés de petits poids est de 6.9 pour un retard de croissance de 2.4.

Maintenant je vais vous montrer le petit poème qui a été écrit par une de nos jeunes adolescentes qui a 13 ans, qui vit avec sa mère. Cela montre la ténacité dont il faut faire preuve parfois. La petite fille ne voulait rien savoir à un moment donné non plus que la mère. En bout de ligne, elles ont décidé que oui et là maintenant elles sont toutes les deux motivées pour avoir un bébé.

Ces évaluations montrent finalement le coût de notre intervention. Ce qu'il y a de plus frappant, c'est que ça nous coûte seulement 275 \$ par grossesse, incluant les services professionnels et le supplément de lait. C'est très peu comparativement aux coûts affectés aux unités néo-natales pour les enfants de moins de 2 500 grammes. Ce coût est en moyenne d'environ 8 000 \$ si on le traduit en dollars de 1990 par enfant, sans compter tous les coûts de réhospitalisation qui viennent s'ajouter à cela. Il y a aussi les coûts d'institutionnalisation que ces bébés peuvent requérir. À l'opposé, disons qu'il y a le coût initial d'hospitalisation des bébés de plus de 2 500 grammes, c'est d'environ 669 \$. Par notre intervention auprès des femmes enceintes dans les milieux défavorisés, si on peut réduire le taux de bébés de petits poids de 50 pour cent, on économise ainsi sur les coûts initiaux d'hospitalisation au moins \$6.7 millions pour la province, sans compter l'épargne en soins de longue durée que ces enfants requièrent. Alors la prévention à long terme des bébés de petits poids s'avère une solution plus rentable que le coût de récupération. C'est surtout quand on pense à ces bébés de petits poids et le problème des relations mère-enfant est beaucoup à risques très souvent. Je vous remercie.

*[Traduction]*

ing subjects. The girls between 13 and 15 had a much more pronounced weight gain curve than those between 16 and 19. This is the Thompkins curve, the curve recommended for adolescents. We observed a greater weight gain.

We compared these results with those of a study done by the Dispensary. These are our adolescents with an incidence of underweight births of 6.9 per cent. When we compared them to a study conducted in Montreal that same year of a group of young teenagers not treated at the Dispensary, the latter group had an incidence of 13 per cent of underweight births, whereas, for adolescents in the Montreal region as a whole, the figure was 8.9 per cent and for the United States 11.8 per cent. You can see that we have nevertheless had a fairly positive effect on our teenagers. What is interesting is that, when we look at milk consumption among those who drank at least four glasses of milk a day while they were pregnant, we see that those girls gave birth to significantly heavier babies than those who did not drink four glasses of milk a day. This was a significant result taking into account cigarette consumption, the week of gestation and so on.

So the overall result for these 300 teenagers is that they gave birth to babies who weighed 3.2 kilograms. There was a weight gain of 27 pounds. The incidence of underweight births was 6.9 per cent and of intra-uterine growth retardation of 2.4 per cent.

Now I am going to show you a little poem that was written by one of the young girls who was 13 and who lives with her mother. It gives you an idea of the tenacity you have to show at times. The girl didn't want to know anything about her pregnancy, nor did her mother. Ultimately, though, they decided that, yes, they did and now both are motivated to have a baby.

These evaluations ultimately show that the cost of our intervention—this is the most striking point—is only \$275 per pregnancy, including professional services and the milk supplement. That's very low, compared to the costs associated with neonatal units for children under 2.5 kilograms. The average cost of such neonatal services is about \$8,000 per infant, in 1990 dollars, not including rehospitalization costs. There are also institutionalization costs for those babies which may require institutionalizing. At the other end, let's say there is the initial cost to hospitalize infants of more than 2.5 kilograms. That's about \$669. Through our intervention with pregnant women in underprivileged environments, if we can reduce the incidence of underweight births by 50 per cent, we are saving the province \$6.7 million in initial hospitalization costs, not including the saving on long-term care which these infants require. So long-term prevention efforts for underweight infants appear to be a more cost-effective solution than recovery costs. This is particularly true when you think of these underweight infants and the problem of mother-child relations which very often places them at risk. Thank you.



[Text]

**The Chairman:** Thank you very much, Madame Duquette. You have made your case very well and there will be many questions.

Senator Cochrane, you have some questions.

**Senator Cochrane:** I should like to commend the group, yourself included, because you have a very human approach to the problems.

Do you have any follow-up program for these women to whom you have provided the nutritional supplements and the education?

**Ms. Duquette:** We follow the mother until the baby is two or three months old because she comes back to the Diet Dispensary. There is never a real cut between the client and the dispensary because the client sees the same worker continuously. If she is in need, she calls. If we see that there is a risk for a child to be abused, we will follow up on them and make sure they are followed by the health department in the district where they live.

However, we do not have any study that shows the outcome of those babies that we followed.

After being pregnant for nine months, coming home without a baby and perhaps months without seeing the baby because the baby has to stay in the hospital, the mothers feel that they are failures and cannot be good mothers. When the baby finally comes home, the child becomes at risk of being abused because he does not respond to the love that the mother is expecting. The baby does not smile; he cries all the time; the mother does not have the support and help. Usually the baby is given a bottle and put on the counter, and that baby grows up very insecure. Therefore, these low birth rate babies could be a failure at birth, failure in school and a failure all through life.

There are mothers who come back to our dispensary with their 10 or 12 year old child and tell us that their child has won, for example, a gold medal in school, and they are very proud of that. The fact that they are proud of their child is a beginning. I would say that baby has a headstart in life and is less at risk.

**Senator Cochrane:** Do you have any preventive measures, or is your group large enough to look at preventive measures for adolescent pregnancies?

**Ms. Duquette:** One of the reasons these young girls become pregnant is lack of security and lack of love. Most of the adolescents that we follow, as I said, have been in foster care. We will have to find a solution to that problem.

When these children are two years old or younger they are put into foster homes. By age 14 they have been in 20 foster homes. They do not know who they belong to and becoming pregnant is their only hope in life. They know they cannot achieve in school or cannot go to university. Their self-image is that they are good for nothing.

When a mother is unable to take care of a child, we will have to assess how these children can be put into the adoption process quicker. I do not have the solution.

[Traduction]

**Le président:** Je vous remercie, madame Duquette. Vous avez été très éloquente et nous aurons beaucoup de questions à vous poser.

Le sénateur Cochrane, vous en avez.

**Le sénateur Cochrane:** Je voudrais féliciter votre groupe, et vous-même, de votre approche très humaine des problèmes.

Avez-vous un programme de suivi pour ces femmes auxquelles vous fournissez un supplément diététique et des conseils?

**Mme Duquette:** Nous suivons la mère jusqu'à ce que le bébé ait deux ou trois mois, car elle revient au dispensaire diététique. Il n'y a pas vraiment de coupure entre la cliente et le dispensaire car c'est toujours le même employé qui s'occupe de son dossier. Lorsqu'elle a un besoin, elle téléphone. Si nous voyons qu'il y a un risque pour l'enfant, nous vérifions et veillons à ce qu'il soit suivi par les services de santé de son district.

Cependant, nous n'avons pas d'étude montrant les effets de ce suivi sur les bébés.

Après une grossesse de neuf mois, en rentrant à la maison sans l'enfant et en attendant peut-être des mois pour l'avoir, parce qu'il doit rester à l'hôpital, le mère se sent dévalorisée et pense qu'elle ne pourra jouer son rôle. Lorsqu'enfin le bébé arrive à la maison, il court le risque de mauvais traitements, parce qu'il ne se comporte pas comme la mère l'attend. Il ne sourit pas, il pleure tout le temps, la mère est isolée et sans aide. Habituellement, elle lui donne un biberon et le met sur le comptoir, et le bébé grandit dans un climat d'insécurité. C'est pourquoi, ces bébés de poids déficient à la naissance risquent l'échec scolaire et l'échec tout au long de leur vie.

Il y a des mères qui reviennent nous voir au dispensaire, avec leur enfant de dix ou 12 ans, et nous disent, par exemple, qu'il a remporté une médaille d'or à l'école, et elles en sont toutes fières. Cette fierté est un bon début et je dirais que l'enfant qui en est la source a pris un bon début dans la vie et court un moindre risque.

**Le sénateur Cochrane:** Avez-vous des mesures de prévention, ou bien votre groupe est-il assez important pour avoir une action de prévention des grossesses adolescentes?

**Mme Duquette:** L'une des raisons pour lesquelles ces jeunes filles tombent enceintes est le manque de sécurité et d'amour. La plupart des adolescentes que nous suivons, comme je l'ai dit, ont été élevées dans des foyers d'accueil. Il faudra trouver une solution à ce problème.

Ces enfants sont placés dans des foyers à l'âge de deux ans ou plus jeunes. Arrivées à 14 ans, elles sont passées dans 20 foyers différents. Elles ne savent pas quelle est leur place et devenir enceintes constitue leur seul espoir dans la vie. Elles savent qu'elles ne réussiront pas à l'école, ne pourront aller à l'université. Leur image de soi est qu'elles ne sont bonnes à rien.

Lorsque ces mères s'avèrent incapables de s'occuper de leur enfant, il faut essayer d'accélérer le processus d'adoption. Je n'ai pas de solution.

[Text]

**Senator Cochrane:** You are saying that most of the adolescent pregnancies who have come to you are from children who have been brought up in foster homes?

**Ms. Duquette:** Yes.

**Senator Robertson:** One of the charts you showed us indicated that 10 per cent of the people who came to you had no income. Why were they not aware that there was social welfare?

**Ms. Duquette:** It is because they are not eligible for social welfare. It could be a temporary situation, but a temporary situation in the case of a pregnant mother makes them more at risk than other groups. However, some of them could wait three or four months before receiving any income.

**Senator Robertson:** Coming back to the issue that Senator Cochrane raised, children having children, and in your case foster care children, you said that 1.4 women were repeaters.

**Ms. Duquette:** They have had 1.4 pregnancies, meaning that they may have had an abortion and then proceeded with their second pregnancy.

**Senator Robertson:** Of the children having children, do you see quite a few of these children having their second child?

**Ms. Duquette:** Some of them, yes.

**Senator Robertson:** When you have a second intervention, do you see any of the teaching that you had given with your first intervention carrying over? Are they better off because of the first intervention?

**Ms. Duquette:** They are not better off necessarily because they are still in poverty. They know they should drink a litre of milk a day or they know they should eat oranges. They have some knowledge about nutrition, but they do not have the means to provide it. I would not say they are better off. There are some repeat pregnancies who come to us immediately, and we try to follow them immediately. They have the knowledge but they do not have the means to get out of it.

Unit August of 1989 women between the ages of 17 and 30 were getting \$180 a month on welfare. Some of them use prostitution as a means to increase their income.

**Senator Robertson:** If the parents of these children are using prostitution to increase their income—this is not your problem it is someone else's problem, so I should not ask it. I am concerned with the rights of the child. We will have to come back to that another time.

**The Chairman:** Thank you, Senator Robertson.

**Senator Haidasz:** What else besides milk do you use as a source of protein for the extra 25 grams in the last 20 weeks of pregnancy?

**Ms. Duquette:** We give them one litre of milk and one egg per day. That is all we can afford. There is a program in the city called Montreal Harvest, that collects food that is still good for consumption but its shelf life has expired. They provide food once a week to the dispensary, and we will provide it to those who are in need. What we receive varies. Sometimes it

[Traduction]

**Le sénateur Cochrane:** Vous dites que la plupart des adolescentes enceintes que vous voyez ont été élevées dans des foyers d'accueil?

**Mme Duquette:** Oui.

**Le sénateur Robertson:** L'un des graphiques que vous nous avez montrés indiquait que 10 p. 100 de vos clientes n'ont pas de revenu. Pourquoi ne connaissaient-elles pas l'existence de l'aide sociale?

**Mme Duquette:** C'est parce qu'elles n'y ont pas droit. Cela peut être une situation temporaire, mais une situation temporaire, dans le cas d'une femme enceinte, fait courir plus de risques qu'à d'autres groupes. Toutefois, certaines attendent jusqu'à trois ou quatre mois avant de toucher un revenu.

**Le sénateur Robertson:** Pour en revenir à la question soulevée par le sénateur Cochrane, le fait que des enfants aient des enfants, et dans notre cas il s'agit d'enfants abandonnés, vous dites que le taux de grossesse est de 1,4.

**Mme Duquette:** Elles ont eu en moyenne 1,4 grossesses, ce qui signifie qu'elles ont peut-être déjà eu un avortement avant de mener la deuxième grossesse à terme.

**Le sénateur Robertson:** Voyez-vous certains de ces enfants mettre au monde leur deuxième enfant?

**Mme Duquette:** Certaines, oui.

**Le sénateur Robertson:** Lorsque vous avez une deuxième intervention, constatez-vous encore l'effet bénéfique de la première? S'en tirent-elles mieux à cause de la première intervention?

**Mme Duquette:** Pas nécessairement, car elles vivent toujours dans le dénuement. Elles savent qu'elles devraient boire un litre de lait par jour, ou qu'elles devraient manger des oranges, elles ont quelques notions de diététique, mais elles n'ont pas les moyens de se nourrir correctement. Je ne dirais pas qu'elles s'en tirent mieux. Il y a quelques femmes enceintes pour la deuxième fois qui viennent nous voir immédiatement, et nous essayons de les suivre immédiatement. Elles ont la connaissance, mais elles n'ont pas les moyens de les appliquer.

Jusqu'en août 1989, les femmes âgées de 17 à 30 ans touchaient 180 \$ par mois d'aide sociale. Certaines se prostituaient pour accroître leur revenu.

**Le sénateur Robertson:** Si les mères de ces enfants se prostituent pour accroître leur revenu—cela n'est pas votre problème, c'est celui de quelqu'un d'autre et je ne devrais pas vous poser la question. Je m'inquiète des droits des enfants. Il faudra que nous en reparlions plus tard.

**Le président:** Je vous remercie, sénateur Robertson.

**Le sénateur Haidasz:** Quelle autre source de protéines préconisez-vous, à part le lait, pour ces 25 grammes supplémentaires au cours des 20 dernières semaines de grossesse?

**Mme Duquette:** Nous leur donnons un litre de lait et un œuf par jour. C'est tout ce que nous avons les moyens d'offrir. Il y a un programme dans la ville intitulé Récolte Montréal, qui recueille des aliments qui sont encore consommables mais dont la date de péremption est passée. On nous livre les aliments une fois par semaine et nous les distribuons à ceux qui en ont



[Text]

could be yogurt and sometimes it could be cake. However, we will provide it to the mother and to the family.

**Senator Haidasz:** Has the diet dispensary studied pregnant women who are overweight?

**Ms. Duquette:** We do accept mothers who are overweight. For example, 25 per cent of the mothers we have followed are underweight and about 20 per cent are overweight. However, some overweight mothers may not be that way because they are eating high protein food, but because they are eating high caloric food with low protein. They may also be experiencing water retention.

**Senator Haidasz:** How did your group or the Royal Victoria Hospital determine intrauterine standards?

**Ms. Duquette:** We rely on the figures compiled by Dr. Usher in his table of standard deviation compiled from his studies of intrauterine growth retardation. There is a specific table for every week of gestation. I have a copy of it, if you are interested.

**Senator Haidasz:** I am.

**Senator Spivak:** I have heard about the Montreal Diet Dispensary for years, particularly in connection with my work at the Mount Carmel Clinic in Winnipeg. Your presentation was complex and detailed with regard to proving the efficacy of your approach. Nutritional intervention, however, is a very simple idea. To what extent have your ideas on nutrition received credibility across the country? How many other kinds of services are there in the country, including Quebec?

**Ms. Duquette:** There is a program in the United States that is similar but it does not have the extent of intervention of our program. In 1972 the Health Minister of Prince Edward Island asked the diet dispensary to train dieticians from that province for one year in order to introduce a similar program there. In 1972 Prince Edward Island had one of the highest incidents of low birth weights in the country. Today the province has one of the lowest incidents of low birth weights. Vancouver has a program called Healthiest Babies Possible. Presently British Columbia is evaluating all the little programs it has built up in the different areas of the province, such as its native programs. We have done a lot of work with the Mount Carmel Clinic as well. There is a Healthiest Babies Possible Program in Toronto that is based on the diet dispensary. It was begun by people who trained with us.

In our province we received a great deal of recognition when the premier visited us in October 1988. At that time he requested that we do a pilot project to determine how we could implement our methods in both rural and urban areas. Our report will be completed in September 1990. We hope that it will be revealing. We have also developed a process to evaluate the structures and processes and how best to implement them.

**Senator Spivak:** Senator Cochrane talked about prevention. I have just returned from South America where population policy is a most crucial issue, let alone babies and children at

[Traduction]

besoin. Ce que nous recevons varie. Parfois, c'est du yaourt, parfois c'est du gâteau. Nous les distribuons à la mère et à la famille.

**Le sénateur Haidasz:** Le dispensaire a-t-il fait une étude des femmes enceintes obèses?

**Mme Duquette:** Nous acceptons les mères obèses. Par exemple, 25 p. 100 des mères que nous suivons ont un poids insuffisant, et 20 p. 100 un poids excessif. Toutefois, certaines des mères obèses ne le sont pas parce qu'elles mangent trop de nourriture à forte teneur en protéines, mais parce qu'elles mangent une nourriture hautement calorique à faible teneur en protéines. Souvent elles font aussi de la rétention d'eau.

**Le sénateur Haidasz:** Comment votre groupe ou l'Hôpital Royal Victoria déterminent-ils les normes intra-utérines?

**Mme Duquette:** Nous utilisons les chiffres donnés par le Dr Usher dans son tableau des déviations standards, établis à partir de ses études sur le retard de croissance intra-utérin. Il y a un tableau pour chaque semaine de gestation. J'en ai ici un exemplaire, si cela vous intéresse.

**Le sénateur Haidasz:** Oui.

**Le sénateur Spivak:** Cela fait des années que j'entends parler du Dispensaire diététique de Montréal, particulièrement en rapport avec mon travail à la Clinique du Mont Carmel, à Winnipeg. Votre exposé était complexe et détaillé en ce qui concerne la preuve de l'efficacité de votre approche. Toutefois, l'intervention nutritionnelle est une idée très simple. Dans quelle mesure vos idées sur la nutrition sont-elles suivies ailleurs dans le pays? Combien d'autres services de ce genre existent-ils dans le pays, Québec compris?

**Mme Duquette:** Il y a un programme aux États-Unis similaire au nôtre, mais qui pratique une intervention de moindre envergure. En 1972, le ministre de la Santé de l'Île-du-Prince-Édouard nous a demandé de former des diététiciens de la province pendant un an, en vue d'introduire un programme similaire dans l'île. En 1972, l'île connaissait la plus grande fréquence de déficience de poids à la naissance du pays. Aujourd'hui, ce taux est l'un des plus faibles. Vancouver a un programme intitulé *Healthiest Babies Possible*. À l'heure actuelle, la Colombie-Britannique évalue tous les petits programmes qui se sont créés dans différentes régions de la province, tels que ses programmes pour les autochtones. Nous avons également beaucoup travaillé avec la Clinique du Mont Carmel. Il y a à Toronto un programme *Healthiest Babies Possible* administré par le dispensaire diététique. Il a été lancé par des gens qui ont reçu leur formation chez nous.

Au Québec, la visite que le premier ministre nous a accordée en octobre 1988 nous a donné une grande notoriété. Il nous a demandé à l'époque d'effectuer un projet pilote afin de déterminer comment appliquer nos méthodes en milieu rural également. Nous remettrons notre rapport en septembre 1990. Nous espérons qu'il sera révélateur. Nous avons également mis en place un processus d'évaluation des structures et des méthodes et de la meilleure façon de les mettre en œuvre.

**Le sénateur Spivak:** Le sénateur Cochrane a parlé de prévention. Je reviens d'Amérique du Sud où la politique démographique est un problème crucial, sans même parler des bébés et

[Text]

risk. Do you offer family planning information, education or counselling in your program?

**Ms. Duquette:** We discuss these matters with the mothers. However, often by the time they come to us they are usually victims of their situations. Most of them are mothers who have come out of difficult relationships with their husbands. Many of them have been dominated by their husbands and have received little love from them. I can recall one particular woman who was on her fourth pregnancy. She had an eight-year-old and a two-year-old and then her husband died. She met another man and became pregnant by him. He left her. She was supporting the family by working for a manufacturer. She delivered a 4 pound baby who is still in hospital. Four months later she became pregnant again. This time she did not want to have another failure. She gave birth to a 7 pound 14 ounce baby at the dispensary. She is now working.

**The Chairman:** Madam Duquette, as you can tell, we are very interested in, and admiring of, the work you are doing. We appreciate your effort to make your presentation this morning and to provide us with documents.

The committee adjourned.

[Traduction]

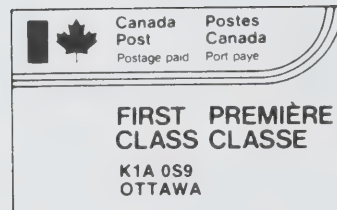
des enfants en péril. Offrez-vous des services de planification familiale, d'éducation ou de conseils?

**Mme Duquette:** Nous en parlons avec les mères. Toutefois, trop souvent, lorsqu'elles viennent nous voir elles sont déjà les victimes de leur situation. La plupart d'entre elles sont des mères qui sortent d'un mariage difficile. Beaucoup étaient dominées par leur mari, qui ne leur apportait guère d'amour. Je me souviens d'une femme en particulier qui en était à sa quatrième grossesse. Elle avait un enfant de huit ans, un autre de deux ans, et puis son mari est mort. Elle a rencontré un autre homme et est tombée enceinte de lui. Il l'a quittée. Elle faisait vivre sa famille en travaillant dans une usine. Elle a mis au monde un bébé de quatre livres, qui est toujours à l'hôpital. Quatre mois après, elle est de nouveau devenue enceinte. Cette fois-ci, elle était déterminée à ne plus connaître un autre échec. Elle a donné naissance à un bébé de sept livres 14 onces, au dispensaire. Aujourd'hui elle travaille.

**Le président:** Madame Duquette, ainsi que vous pouvez le voir, nous sommes très intéressés par votre travail, et admiratifs. Nous sommes reconnaissants de l'effort que vous avez fait en comparaisant ce matin, et des documents que vous nous avez fournis.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSESS—TÉMOINS

### *From the Laidlaw Foundation:*

Mr. Nathan Gilbert, Executive Director;  
Mr. Bryan Hayday, Chairman, Ontario Social Assistance  
Reform Network;  
Dr. Richard Volpe, Institute of Child Study, University of  
Toronto;  
Prof. Marvyn Novick, Department of Community Services,  
Ryerson Institute.

### *From the Montreal Diet Dispensary:*

Ms. Marie-Paule Duquette, Dietician.

### *De la Fondation Laidlaw:*

M. Nathan Gilbert, directeur exécutif;  
M. Bryan Hayday, président, *Ontario Social Assistance  
Reform Network*;  
M. Richard Volpe, *Institute of Child Study*, Université de  
Toronto;  
M. Marvyn Novick, Département des services communau-  
taires, Institut Ryerson.

### *Du Dispensaire diététique de Montréal:*

M<sup>me</sup> Marie-Paule Duquette, diététicienne.



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Social Affairs, Science and Technology

*Chair:*  
The Honourable LORNA MARSDEN

Tuesday, April 3, 1990

**Issue No. 20**  
**Seventh Proceedings on:**

The relationship between childhood poverty  
and certain significant and costly social  
problems that manifest themselves in adult  
life and on measures that might better  
alleviate such problems

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-90

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent de*

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MARSDEN

Le mardi 3 avril 1990

**Fascicule n° 20**  
**Septième fascicule concernant:**

Le lien qui existe entre la pauvreté de  
l'enfance et certains problèmes sociaux aigus  
et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et  
les mesures susceptibles d'atténuer ces  
problèmes

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Senator Lorna Marsden, *Chair*

The Honourable Senator Brenda Robertson, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

Austin	*MacEachen (or Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (or Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Présidente:* L'honorable sénateur Lorna Marsden

*Vice-présidente:* L'honorable sénateur Brenda Robertson

Les honorables sénateurs:

Austin	*MacEachen (ou Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 21, 1989:

“Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Turner:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine and report upon the relationship between childhood poverty and certain significant and costly social problems that manifest themselves in adult life and on measures that might better alleviate such problems; and

That the Committee present its report no later than December 31, 1989.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, December 20, 1989:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceeded to the consideration of the Tenth Report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology (extension of date of final report re study on child poverty), presented in the Senate on 19th December, 1989.

After debate,

The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Watt, that the Report be adopted.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*ATTEST:*

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 décembre 1989.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du dixième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (date du rapport final sur l'étude sur la pauvreté de l'enfance reportée), présenté au Sénat le 19 décembre 1989.

Après débat,

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt, que le rapport soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*ATTESTÉ:*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 3, 1990  
(36)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 9:00 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators David, Marsden, Marshall and Spivak. (4)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Cochrane and Hébert. (2)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee. Ms. Sandra Harder, Research Officer, Political and Social Affairs Division, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities:*

Dr. Graham Chance, President;

Dr. Denise Avard, Vice-President, Research;

Ms. Rebecca Last, Executive Director, Canadian Cerebral Palsy Association;

Dr. Catherine McCourt, Associate Director, Department of Health Services, Canadian Medical Association.

*From the Family Service Canada:*

Mr. Trevor Williams, President and Chief Executive Officer;

Dr. Robert Glossop, Coordinator, Programs and Research, Vanier Institute of the Family;

Mr. Gerry Gaughan, Member, Board of Directors.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 21, 1989 respecting Child Poverty and Adult Social Problems.

Dr. Graham Chance and Dr. Denise Avard made a statement and, with Ms. Rebecca Last, answered questions.

At 10:02 a.m., the sitting was suspended.

At 10:08 a.m., the sitting resumed.

Mr. Trevor Williams, Dr. Robert Glossop and Mr. Gerry Gaughan made a statement and answered questions.

At 11:10 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 AVRIL 1990  
(36)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs David, Marsden, Marshall et Spivak. (4)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Cochrane et Hébert. (2)

*Présents:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche pour le Comité; M<sup>me</sup> Sandra Harder, chercheuse, Division des affaires politiques et sociales, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

## Témoins:

*De la Coalition canadienne pour la prévention des troubles de développement:*

D<sup>r</sup> Graham Chance, président;

D<sup>r</sup> Denise Avard, vice-présidente, recherche;

M<sup>me</sup> Rebecca Last, directeur exécutif, Association canadienne de paralysie cérébrale;

D<sup>r</sup> Catherine McCourt, directrice adjointe, Département des affaires médicales, Association médicale canadienne.

*Du Service à la famille Canada:*

M. Trevor Williams, président-directeur général;

D<sup>r</sup> Robert Glossop, coordonnateur, Programmes et recherche, Institut Vanier de la famille;

M. Gerry Gaughan, administrateur.

Le Comité poursuit l'examen de son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989 concernant la pauvreté de l'enfance et les problèmes sociaux qui se manifestent à l'âge adulte.

Le D<sup>r</sup> Graham Chance et le D<sup>r</sup> Denise Avard font une déclaration et, avec l'aide de M<sup>me</sup> Rebecca Last, répondent aux questions.

À 10 h 02, la séance est suspendue.

À 10 h 08, la séance reprend.

M. Trevor Williams, le D<sup>r</sup> Robert Glossop et M. Gerry Gaughan font une déclaration et répondent aux questions.

À 11 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Jean Michel Roy

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 3, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 9 a.m. to continue its study on Child Poverty and Adult Social Problems.

**Senator Lorna Marsden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Good morning, honourable senators, ladies and gentlemen. This morning we will continue with the committee's study on child poverty and adult social problems.

We are happy to have as witnesses this morning representatives from the Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities, Dr. Denise Avard, Vice-President, Research, who appeared before the committee earlier as the co-author of the *Health of Canada's Children*, published under the auspices of the Canadian Institute of Child Health. With Dr. Avard is Dr. Graham Chance, President of the Coalition. Dr. Chance is a professor of pediatrics and obstetrics and gynaecology at the University of Western Ontario. He is also Director of Nurseries at St. Joseph's Hospital, London. Dr. Chance is also a specialist in neo-natality. Also appearing with them is Ms. Rebecca Last, Executive Director, Canadian Cerebral Palsy Association. We look forward to hearing your testimony.

Dr. Chance, I understand you have a presentation to make, following which there will be questions from the members of the committee.

**Dr. Graham Chance, President, Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities:** Thank you, Madam Chairman, for asking us along to discuss the significance of low birth weight with you in relation to poverty and problems in adult life.

First of all, let me introduce the Coalition to you because the Coalition is not widely known. We have over the years purposely not sought a high profile.

To summarize the transparency, the Coalition represents a large number of professional and lay groups across the country. As you can see, the medical profession is heavily represented, and then there is a list of associations concerned with disabled children. In particular, I focus on the Canadian Cerebral Palsy Association, the Canadian Association for Community Living, which, of course, used to be known as the Canadian Association for the Mentally Retarded. Also represented is the Nurses Association, the Public Health Association, the Learning Disabilities of Canada Association and, of course, the Canadian Institute of Child Health. As well, several government agencies are represented on the Coalition.

The Coalition is based at the Canadian Institute of Child Health. It was formed years ago by Mr. John Law when he was President of the Canadian Institute of Child Health. Over the years the Coalition has tried to promote prevention of disabilities at all levels, primary, secondary, and tertiary. We are here to discuss this morning the primary level, which

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 3 avril 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 heures pour poursuivre son étude de la pauvreté dans l'enfance et des problèmes sociaux à l'âge adulte.

**Le sénateur Lorna Marsden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Bonjour, honorables sénateurs, mesdames et messieurs. Ce matin, nous poursuivrons notre étude de la pauvreté dans l'enfance et des problèmes sociaux à l'âge adulte.

Nous avons le plaisir d'avoir comme témoins ce matin des représentants de la Coalition canadienne pour la prévention des troubles du développement. Le Dr Denise Avard, vice-présidente, recherches, a déjà comparu devant le Comité en sa qualité de coauteure du rapport «La santé des enfants canadiens» publié sous les auspices de l'Institut canadien de la santé infantile. Le Dr Avard est accompagnée du Dr Graham Chance, président de la Coalition. Le Dr Chance est professeur de pédiatrie, d'obstétrique et de gynécologie à l'Université Western Ontario, et il est directeur des pouponnières à l'hôpital St. Joseph de London. C'est un bon spécialiste en néonatalité. Il y a également M<sup>me</sup> Rebecca Last, directrice générale, Association canadienne de la paralysie cérébrale. Nous avons hâte d'entendre votre témoignage.

Docteur Chance, on me dit que vous ferez une présentation, après quoi les membres du Comité vous poseront des questions.

**Dr Graham Chance, président, Coalition canadienne pour la prévention des troubles du développement:** Merci, madame le président, de nous avoir invité à venir discuter de l'importance du rapport entre l'insuffisance de poids à la naissance et la pauvreté et les problèmes à l'âge adulte.

D'abord, laissez-moi vous parler un peu de la Coalition car elle n'est pas très connue. Au cours des années, nous avons souhaité rester discrets.

En bref, la Coalition représente un grand nombre de groupes de professionnels et de profanes d'un peu partout au pays. Comme vous avez pu le constater, la Coalition réunit un grand nombre de représentants de la profession médicale ainsi que des associations qui s'occupent d'enfants handicapés, notamment, l'Association canadienne de la paralysie cérébrale, l'Association canadienne de l'intégration communautaire, qui auparavant s'appelait l'Association canadienne pour les déficients mentaux, l'Association des infirmières et infirmiers, l'Association canadienne de santé publique, l'Association canadienne des troubles d'apprentissage et, bien entendu, l'Institut canadien de la santé infantile. Il y a également plusieurs organismes gouvernementaux qui sont représentés.

La Coalition est installée dans les bureaux de l'Institut canadien de la santé infantile. Elle a été créée il y a quelques années par M. John Law qui était à l'époque président de l'Institut canadien de la santé infantile. Au cours des années, la Coalition a cherché à promouvoir la prévention des handicaps à tous les niveaux, primaires, secondaires et tertiaires. Nous sommes venus ici ce matin pour discuter du niveau primaire,



*[Text]*

relates to the influence of low birth weight and how we can minimize that.

The second level applies to prenatal care. I think Canada can be extremely proud of where it has gone in prenatal health care with regard to women and infants. The tertiary level deals with an infant who is impaired, or a child who is impaired and we attempt to minimize the handicapping placed by society on that individual.

Those are the three levels of prevention the Coalition has been concerned about over the years.

We made a recommendation eight years ago—and I will discuss this later—relating to low birth weight and how that is related to women living in poverty and children growing in poverty. The idea was that if we could break the cycle, as it were, of disabilities at varying levels, then we might, indeed, minimize the number of people being forced to live in poverty because of their disability, and the impact of the disabilities of families living in poverty. Those two have been intimately interrelated and casual, in many ways.

What we would like to do this morning is make a presentation to the committee by following this plan. Dr. Avard will discuss the relationship between poverty and low birth weight, and we think there is ample evidence to support a close relationship, though not an easily understood relationship.

I will discuss some of the data relating to mortality and morbidity, and in particular morbidity which will influence long term progress of the infants through childhood into adulthood, and then some of the costs that inflicts upon society. Finally, we will make recommendations to the committee.

I now call on Dr. Denise Avard to discuss the relationship between low birth weight and poverty.

**Dr. Denise Avard, Vice-President, Research, Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities:** As Dr. Chance mentioned, the relationships are complex, and for that reason I would like to show you two slides to give you a sense of the interrelationship that exists simply to alert you to this complexity. Then I will give you some statistics which show correlations between some of the indicators we see and low birth weight, to give you a sense that there appears to be a relationship. Then Dr. Chance will proceed to discuss some of the consequences of low birth weight.

The following slide shows the interrelationship I would like to draw to your attention. It shows birth weight as an outcome, something that we are, at the moment, not changing, as we are not changing the gender of the newborn. So we are looking at birth weight as an outcome.

What you see is that there are many factors that impact on low birth weight. There is a series of social-environmental life-style factors that have been identified as related to birth weight. I should like to focus more sharply on those factors on which we have information, certainly the poverty and income-related data, as that affects low birth weight, mothers' educa-

*[Traduction]*

c'est-à-dire, l'influence du faible poids à la naissance, et des façons de lutter contre ce problème.

Le niveau secondaire est celui des soins prénatals. Je pense que le Canada peut à juste titre être très fier de ce qu'il a fait dans le domaine des soins prénatals des femmes et des enfants. Le niveau tertiaire est celui de l'enfant handicapé, et nous essayons à ce niveau de minimiser les désavantages que la société leur impose.

Ce sont les trois niveaux de prévention auxquels la Coalition a tenté d'intervenir au cours des années.

Il y a huit ans, nous avons formulé une recommandation—dont je discuterai plus tard—sur le lien entre l'insuffisance de poids à la naissance et la pauvreté des femmes et des enfants. Nous pensions que, si nous pouvions briser ce cycle des désavantages à différents niveaux, nous pourrions peut-être alors réduire le nombre de personnes obligées de vivre dans la pauvreté à cause de leurs incapacités et réduire du même coup l'incidence de ces incapacités sur les familles vivant dans la pauvreté. Ces deux problèmes sont étroitement liés et, à bien des égards, on peut établir entre eux une relation de cause à effet.

Ce matin, nous aimerions faire une présentation en suivant ce plan. Le Dr Avard discutera de la relation entre la pauvreté et l'insuffisance de poids à la naissance; nous croyons qu'il y a des preuves abondantes d'une relation étroite entre ces deux phénomènes, même si c'est une relation qui n'est pas facile à comprendre.

Je parlerai de quelques données sur la mortalité et la morbidité, et en particulier la morbidité qui influence le développement à long terme, c'est-à-dire pendant l'enfance et jusqu'à l'âge adulte, et des coûts que cela représente pour la société. Enfin, nous ferons des recommandations au Comité.

Je demanderais maintenant au Dr Denise Avard de vous parler de la relation entre l'insuffisance de poids à la naissance et la pauvreté.

**Dr Denise Avard, vice-présidente, recherches, Coalition canadienne pour la prévention des troubles de développement:** Comme le Dr Chance l'a mentionné, les relations sont complexes et, pour cette raison, j'aimerais vous montrer deux diapositives qui vous feront voir cette interrelation et sa complexité. Je vous donnerai ensuite des statistiques qui montrent les corrélations entre certains indicateurs et le faible poids à la naissance, pour que vous voyiez qu'il semble y avoir un rapport. Ensuite, le Dr Chance vous parlera de quelques-unes des conséquences de l'insuffisance de poids à la naissance.

Cette diapositive montre l'interrelation sur laquelle j'aimerais attirer votre attention. Elle montre le poids à la naissance comme un résultat, quelque chose que nous ne pouvons pas, pour le moment, changer, comme nous ne pouvons pas changer le sexe du nouveau-né. Nous considérons donc le poids à la naissance comme un résultat.

Vous voyez qu'il y a un grand nombre de facteurs qui déterminent le poids à la naissance. Il y a des facteurs sociaux et environnementaux ainsi que des facteurs liés au style de vie. J'aimerais me concentrer surtout sur les facteurs qui ont un effet sur le poids à la naissance et pour lesquels nous avons des renseignements, c'est-à-dire la pauvreté et des données sur le

## [Text]

tion and smoking. There are also maternal history and maternal biological factors that have an impact on low birth weight, and the maternal age. Younger women are more likely to have low birth weight babies. I am thinking of teenagers.

Then there are many medical complications that also have an impact on low birth weight. There may be abnormalities of the uterus, or hypertension. These are all factors influencing low birth weight. Also, the length of pregnancy has a great influence on low birth weight. All of these are not independent of each other; they are interrelated. I will draw special attention to poverty as being an important influence on low birth weight problems.

This next slide draws attention to the interrelationship—and this now shows low birth weight as an outcome—of risks that are known for pregnant women who are disadvantaged. I use the word “disadvantaged” in a generic sense to reflect many life-style factors, whether they are income related or otherwise. For purposes of trying to be succinct, we have grouped this into four areas. There are biological factors. We know that women who are younger and have a previous history of low birth weight are more likely to have a low birth weight baby. There are environmental factors. There are also the factors of income, being a single parent, stress and poor social support. All these things have been quoted in the literature. There are health service-related factors. Studies show that lack of prenatal visits and lack of attention to preventive services—rubella, antibody immunization—have an impact on the low birth rate problem. There is the factor of lifestyle—smoking, drinking and nutrition. All these factors intertwine.

I would like now to give you a few figures that relate to some of these indicators with low birth weight. This will situate the low birth weight problem in its context of poverty.

An analysis of Quebec data shows that there is compelling evidence linking the mother's education with low birth weight. Mothers with very low education—a proxy measure of poverty—are twice as likely to have a low birth weight baby compared with mothers with university level education.

We also know that there are two conditions associated with low birth weight—prematurity and failure to attain intra-uterine growth potential, also known as growth restriction. That is also associated with the mother's educational level.

Babies born to mothers with the lowest level of education have approximately a 30 per cent higher rate of prematurity and are twice as likely to be growth restricted compared to babies born to mothers with university level education.

Similar correlations have been shown in some French data, where children born to the manual worker class have prematurity rates twice as high as children born in the non-manual classes—10 per cent versus 6.9 per cent. A similar sit-

## [Traduction]

revenu ainsi que l'éducation de la mère et l'usage du tabac. Il y a également les antécédents de la mère, des facteurs biologiques ainsi que son âge qui entrent en jeu. Plus la mère est jeune, plus elle risque d'avoir un enfant dont le poids à la naissance est faible. Je songe aux adolescentes.

Il y a également de nombreuses complications médicales qui ont un effet sur le poids à la naissance. Il peut y avoir des anomalies de l'utérus ou l'hypertension. Tous ces facteurs ont une influence sur le poids à la naissance. La durée de la grossesse est aussi très importante. Tous ces facteurs ne sont pas indépendants les uns des autres mais interreliés. J'attire tout spécialement votre attention sur la pauvreté comme ayant une forte influence sur le poids à la naissance.

La prochaine diapositive présente l'interrelation entre les risques connus que courent les femmes enceintes défavorisées et elle montre que le poids à la naissance est un résultat. J'utilise le mot «défavorisées» dans son sens le plus large pour inclure de nombreux facteurs liés au style de vie, qu'ils dépendent du revenu ou d'autre chose. Dans un effort de concision, nous les avons regroupés en quatre catégories. Il y a des facteurs biologiques. Nous savons que les femmes jeunes qui ont déjà donné naissance à un enfant de faible poids courent plus de risques d'avoir un autre enfant de faible poids. Il y a des facteurs environnementaux. Il y a aussi des facteurs liés au revenu, au fait d'être seule, au stress et à un pauvre encadrement social. Toutes ces choses ont été mentionnées dans la documentation. Il y a en outre des facteurs liés aux services de santé. Certaines études montrent que des femmes qui ne sont pas suivies par un médecin pendant leur grossesse et qui n'ont pas reçu de soins préventifs—immunisation contre la rubéole—ont plus souvent des bébés de poids insuffisant. Il y a également des facteurs liés au style de vie—tabac, alcool et nutrition. Tous ces facteurs sont interreliés.

J'aimerais maintenant vous présenter quelques chiffres qui illustrent la relation entre ces indicateurs et l'insuffisance de poids à la naissance. Ils montrent le lien entre le faible poids à la naissance et la pauvreté.

Une analyse des données pour le Québec montre qu'il y a de fortes corrélations entre l'éducation de la mère et le poids du bébé à sa naissance. Les mères très peu scolarisées—mesure indirecte de la pauvreté—courent deux fois plus de risques d'avoir des bébés de faible poids que les mères qui ont fait des études universitaires.

Nous savons également qu'il y a deux causes à l'insuffisance de poids à la naissance—les naissances prématurées et le fait que le bébé n'a pas atteint son plein potentiel de croissance intra-utérine. Cela également est associé au niveau de scolarité de la mère.

Les bébés nés de mères ayant le plus faible niveau de scolarité ont environ 30 p. 100 plus de risque de naître prématurément et sont deux fois plus susceptibles d'être plus petits comparativement aux enfants de mères ayant fait des études universitaires.

Des données françaises ont montré les mêmes corrélations, les enfants nés dans des classes ouvrières ayant des taux de naissance prématurée deux fois plus élevés que celui des enfants de parents non ouvriers—10 p. 100 comparativement à



*[Text]*

uation exists in Britain, where there is data showing a higher rate in the lower classes compared to the higher classes.

Particularly revealing information comes from small geographic areas. In Montreal, for example, the range of low birth weight rates among the CLSCs is nearly double, ranging from 10 per cent in the city's deprived districts—Contre Sud, St. Henri, Pointe Saint-Charles, Verdun and Hochelaga—to 5 per cent in the city's wealthier districts—Pointe Claire, Dollard des Ormeaux, Côte St. Luc. Areas of Montreal which are deprived and have higher rates of low birth weights are also characterized by an over representation of young women, single women, and women with less than eight years of schooling. These were analyses done at the CLSC level.

I have an interesting statistic that draws our attention to the problem in relation to other parts of the world. We see that deprived populations within districts of major Canadian cities—and let us use some of the Montreal data—show that the rate of low birth weight at 9 or 10 per cent registered by Quebec women who live in deprived conditions is the same as those reported in Senegal, where they had approximately a 10 per cent rate, Madagascar, Uganda, Tchad, Panama, Cuba and Taiwan. Similar data as we have seen for Montreal exists for Calgary, Toronto, Vancouver, Quebec City and Windsor. In fact, the Sandwich community of Windsor—Sandwich being a very disadvantaged area of Windsor—has a low birth weight rate of 11.8 per cent.

Poor children are less likely than their better-off peers to be adequately nourished, and are more likely to suffer growth deficits. A study of the impact of poor maternal nutrition on neurobehavioural development of newborns found low maternal energy intake and weight gain associated with poor performance on the widely used Brazelton Neonatal Assessment Scale.

Having given you a few examples of the relationships that exist between low birth weight and poverty, Dr. Chance will speak to some of the consequences of the low birth weight problem.

**Dr. Chance:** I should stress that many low birth weight infants develop as healthy people. The majority fortunately do so, but as we look at that development, there are good data to support that the better outcomes of low birth weight babies are seen in those growing in better circumstances.

I would like to stress some of the facts relating to mortality and morbidity in low birth weight infants. We recognize that Canadian perinatal mortality rate now is among the best in the world as a reflection of good health care and good care generally through the population. However, if one focuses on low birth weight infants for those less than 2.5 kilograms—that is essentially the low birth weight group—the mortality rate in the first month of life is 40 times that of babies born at term; by the age of five years, the mortality rate is five times that

*[Traduction]*

6,9 p. 100. Une situation semblable existe en Grande-Bretagne, les données montrant un taux plus élevé dans les classes inférieures comparativement aux classes supérieures.

Nous avons des renseignements particulièrement révélateurs sur les petites régions géographiques. À Montréal, par exemple, l'écart entre le pourcentage d'enfants de faible poids à la naissance est presque deux fois plus élevé dans les CLSC des quartiers défavorisés—Centre-sud, Saint-Henri, Pointe-Saint-Charles, Verdun et Hochelaga—où il est de 10 p. 100 comparativement à 5 p. 100 dans les quartiers mieux nantis—Pointe-Claire, Dollard-des-Ormeaux, Côte-Saint-Luc. Les quartiers défavorisés de Montréal, là où le pourcentage de nouveau-nés de faible poids est le plus élevé, sont également des quartiers où les femmes jeunes, célibataires et ayant moins de huit ans de scolarité sont surreprésentées. Ces résultats proviennent d'analyses réalisées dans les CLSC.

Il y a une donnée intéressante qui nous permet de situer le problème par rapport aux autres régions du monde. Nous constatons que, dans les populations défavorisées des quartiers des grandes villes canadiennes—à Montréal, par exemple, le taux de nouveau-nés de faible poids d'environ 9 ou 10 p. 100 signalé pour les femmes québécoises qui vivent dans de mauvaises conditions se compare aux taux du Sénégal, qui est également d'environ 10 p. 100, de Madagascar, de l'Ouganda, du Tchad, du Panama, de Cuba et de Taïwan. Nous avons des données semblables pour Calgary, Toronto, Vancouver, Québec et Windsor. En fait, le quartier Sandwich de Windsor—Sandwich étant un quartier très défavorisé de Windsor—a un taux de nouveau-nés de faible poids de 11,8 p. 100.

Les enfants pauvres ont moins de chance que les enfants nés de parents plus à l'aise d'être bien nourris et risquent donc de souffrir de problèmes de croissance. Une étude des effets de la malnutrition des mères sur le comportement neurologique des nouveau-nés montre qu'il y a un lien entre un faible apport d'énergie alimentaire et une prise de poids insuffisante pendant la grossesse et de mauvais résultats sur l'échelle d'évaluation du comportement néo-natal de Brazelton qui est très utilisé.

Après ces quelques exemples de la relation qui existe entre l'insuffisance de poids à la naissance et la pauvreté, je passe maintenant la parole au docteur Chance qui vous parlera de certaines conséquences de ce problème.

**Dr Chance:** Je voudrais d'abord dire clairement que de nombreux enfants dont le poids est insuffisant à la naissance grandissent en santé. Heureusement, c'est le cas pour la plupart de ces enfants mais, lorsqu'on regarde les données sur le développement, on constate que ceux qui s'en tirent le mieux parmi les enfants dont le poids était faible à la naissance sont ceux qui grandissent dans de meilleures conditions.

J'aimerais souligner certains faits sur la mortalité et la morbidité des nouveau-nés de faible poids. Nous reconnaissons que le taux de mortalité périnatal au Canada est maintenant parmi les plus faibles au monde, grâce à la qualité des soins de santé et des conditions de vie en général de l'ensemble de la population. Cependant, pendant les premiers mois, le taux de mortalité des nouveau-nés dont le poids à la naissance était inférieur à 2,5 kilogrammes—ceux dont le poids est insuffisant à la naissance—est 40 fois supérieur à celui des enfants nés à terme;

## [Text]

of babies born at term. We are talking about a large loss of life in terms of Canadian population.

For infants who are born at less than 1.5 kilograms—and that is approximately 1 per cent of the population—the mortality rate at the age of one year is approximately 20 times that of infants born at term. Mortality, then, is a very real fact in relation to low birth weight infants, and loss of good Canadian lives is definitely occurring.

If we look at morbidity, we see a great area of illness which persists through childhood, although, as I have said, the majority of low birth weight infants do in fact make healthy, highly productive citizens. Churchill was a low birth weight infant. However, there is no question that there are many disabilities in survivors.

If we look at hospitalization, for example, one-third of very low birth weight infants—that is infants less than 1.5 kilograms at birth—are hospitalized during the first year of life compared to about 17 per cent of healthy term infants. That is approximately twofold.

Neurodevelopmental disability that we see in low birth weight infants is a major concern. This is where the figures become very startling. If we look at low birth weight—that is less than 2.5 kilograms—we have a threefold increase in developmental problems. On the other hand, when we go to 1 per cent of the birth population—that is very low birth weight infants—we have a tenfold increase in neurodevelopmental problems. Compared with term infants, very low birth weight babies face a fortyfold incidence of cerebral palsy. As I said, very low birth weight infants comprise 1 per cent of the population, but nonetheless that is a large increase in the prevalence of cerebral palsy in that group.

As a group, low birth weight infants generally have a somewhat reduced IQ compared with the general population. Intelligence quotient tests are not really focusing on the problems these children have. Fifty per cent of low birth weight infants require special education through schooling. Learning disorders are present in low birth weight infants. Some studies suggest 70 per cent and others talk of 20 per cent learning disorders in low birth weight infants, although it varies in the figures one looks at.

In many instances, developmental delay is part of the problem of being low birth weight, and other disabilities arise in low birth weight infants. There are problems such as visual disabilities and visual motor disabilities, which is hand-eye coordination, leading to problems with not only school work but enjoyment of life. Language problems—integration of thought in relation to speech—are particularly common in low birth weight infants. In more recent years, with the survival of increasing numbers of babies who had required ventilation at birth, we see an increasing proportion of infants surviving with respiratory disorders in addition to these neurodevelopmental disorders.

## [Traduction]

avant l'âge de cinq ans, le taux de mortalité est cinq fois plus élevé que celui des enfants nés à terme. Il s'agit là d'une énorme perte de vies canadiennes.

Pour ce qui est des enfants qui pèsent moins de 1,5 kilogramme à la naissance—et cela représente environ 1 p. 100 de la population—le taux de mortalité à un an est environ 20 fois plus élevé que celui des enfants nés à terme. Par conséquent, il y a un lien bien réel entre la mortalité et l'insuffisance de poids des nouveau-nés, qui se traduit par une perte de vies canadiennes.

Si nous étudions la morbidité, nous voyons que de nombreux enfants sont malades pendant leur enfance, même si, comme je l'ai dit, la plupart d'entre eux deviennent des citoyens en santé et très productifs. Churchill, par exemple, ne pesait pas beaucoup à sa naissance. Cependant, il ne fait aucun doute que les survivants souffrent de nombreuses déficiences.

Par exemple, le tiers des enfants dont le poids était très faible à la naissance—c'est-à-dire les nouveau-nés de moins de 1,5 kilogramme—sont hospitalisés pendant leur première année comparativement à environ 17 p. 100 des enfants nés à terme et en santé. C'est environ le double.

Les déficiences du développement neurologique des nouveau-nés de faible poids est un grave problème. Les chiffres à cet égard sont très étonnants. Les enfants pesant moins de 2,5 kilogrammes ont trois fois plus de problèmes de développement. Dans le cas des nouveau-nés de très faible poids qui représentent 1 p. 100 de la population, les problèmes de développement neurologiques sont dix fois plus nombreux. Les cas de paralysie cérébrale chez les nouveau-nés de très faible poids sont 40 fois plus nombreux que chez les enfants nés à terme. Comme je l'ai dit, les nouveau-nés de très faible poids représentent environ 1 p. 100 de la population, mais l'augmentation du taux de prévalence de la paralysie cérébrale est néanmoins très forte dans ce groupe.

Dans l'ensemble, les nouveau-nés de très faible poids ont en général un quotient intellectuel quelque peu inférieur à la moyenne. Les tests de quotient intellectuel ne tiennent pas vraiment compte des problèmes qu'ont ces enfants. Cinquante pour cent des nouveau-nés de faible poids auront besoin d'enseignement spécial. Ces enfants ont des troubles d'apprentissage. Certaines études indiquent des taux de 70 p. 100, d'autres de 20 p. 100, selon les données que l'on utilise.

Dans de nombreux cas, les nouveau-nés de faible poids se développent plus lentement et souffrent d'autres déficiences. Il y a des problèmes comme les handicaps visuels et les problèmes de motricité visuelle, c'est-à-dire de coordination de la vue et du geste, qui non seulement nuisent à leur travail scolaire mais également à leur plaisir de vivre. Les problèmes de langage—la difficulté de formuler les pensées—sont très courants chez ces enfants. Au cours des dernières années, le nombre d'enfants ayant eu besoin de ventilation à la naissance et qui ont survécu a augmenté,

et nous constatons qu'une proportion croissante des survivants ont des troubles respiratoires en plus des troubles de développement neurologique.



*[Text]*

There is no question that through childhood low birth weight babies find themselves disadvantaged, not from anything that they themselves have created. As a neonatologist, I sometimes feel remorse that I created some of them, but the fact is that we are here to try and minimize those numbers if we can.

Neonatology, or perinatal care, has made major advances in the ability to help infants into life and, indeed, to move towards minimization of obvious disabilities. Frankly, however, we do not have any idea of the relationship which exists between low birth weight and, say, learning disorders. We know it exists but its exact causal relationship we simply do not understand.

There are very few data which exist on looking at X-low birth weights through adolescence. Perhaps one of the aspects that we need to look at in Canada is, indeed, the establishment of a morbidity register which will help us with evaluating these outcomes. I think of particular importance was the study by Dr. Henry Dunn. Though this study was predicated on small numbers, nonetheless it was a very meaningful study which was carried out in Vancouver on infants born in the late-1950s and early-1960s. In Henry Dunn's study, he found that 40 per cent of adolescents who had been low birth weight to be, in fact, disturbed adolescents. That is obviously a much higher figure than in the general population.

Therefore, we are looking at a group, then, in which there is unquestionably a large amount of impairment. I think what is particularly relevant to this committee is the fact that as we look at those infants growing in our community, there are ample data to suggest—and in fact confirm—that the low birth weight infant growing in poverty is at a major disadvantage compared to the low birth weight infant growing in better circumstances. Several studies now show good evidence of the fact that the learning disabled child can, indeed, be helped as long as circumstances are conducive. However, if the circumstances are, as we recognize, in poverty then those infants are not only disadvantaged from the point of view of being helped through their disability but their disability, of course, places a load on their families as well.

Therefore we have families in poverty with disabled children over-represented and, we believe therefore, creating an iterative cycle; a cycle, in fact, of low birth weight increased in numbers, as Dr. Avard has shown, in poverty and, as it were, influencing the family's development in poverty and creating their own problems which, in turn, create poverty once again. When I say "disabled" in this context, it means in relatively minor but very important ways. Therefore we believe that an impact on low birth weight in poverty would, indeed, assist in reducing the whole poverty cycle.

One aspect that I did not mention which is relevant, especially in this day and age, is the cost. The cost of caring for low birth weight infants is, I think, well recognized. We have seen a great deal about this subject in the media lately. It is a very real cost by comparison with some expensive technologies. It compares well in that we see, for example, a better bang for the buck than we do out of, say, treatment of someone such as

*[Traduction]*

Il ne fait aucun doute que les nouveau-nés de faible poids sont défavorisés pendant leur enfance sans qu'ils en soient aucunement responsables. Comme néonatalogiste, je me sens parfois coupable de leur avoir permis de naître, mais nous devons essayer de réduire leur nombre le plus possible.

La néonatalogie nous a permis de faire des progrès importants pour ce qui est d'aider les enfants à naître et de réduire le plus possible les handicaps évidents. Toutefois, à vrai dire, nous n'avons vraiment pas d'idée du lien qui existe entre l'insuffisance de poids à la naissance et, par exemple, les troubles d'apprentissage. Nous savons qu'il existe, mais nous ne comprenons pas la relation exacte de cause à effet.

Il y a bien peu de données sur le développement de ces enfants jusqu'à la fin de leur adolescence. Il faudrait peut-être, ici au Canada, songer à créer un registre de morbidité qui nous aiderait à évaluer les effets. À cet égard, l'étude du Dr Henry Dunn est très importante. Même si cette étude porte sur un petit nombre d'enfants, il reste que c'est une étude très révélatrice, réalisée à Vancouver à la fin des années 50 et au début des années 60. Dans son étude, Henry Dunn a découvert que 40 p. 100 des adolescents qui étaient très petits à leur naissance sont devenus des adolescents perturbés. Cette proportion est évidemment plus élevée que dans la population en général.

Il s'agit donc d'un groupe où le taux d'handicaps est sans aucun doute très élevé. Ce qui, à mon avis, est particulièrement important du point de vue du Comité, c'est qu'il y a d'abondantes données qui laissent supposer—et qui, en fait, confirment—que les nouveau-nés de faible poids qui grandissent dans la pauvreté sont très défavorisés par rapport aux nouveau-nés de faible poids qui grandissent dans de meilleures circonstances. De nombreuses études montrent qu'il est possible d'aider l'enfant qui souffre de troubles d'apprentissage à la condition que les circonstances s'y prêtent. Cependant, l'enfant qui grandit dans la pauvreté est défavorisé non seulement à cause de son handicap, mais son handicap constitue également un fardeau pour la famille.

Ainsi, il y a trop de familles pauvres qui ont des enfants handicapés, et nous croyons que cela crée un cercle vicieux—les pauvres, comme l'a montré le docteur Avard, ont plus souvent des nouveau-nés de faible poids qui contribuent à l'appauvrissement de la famille et qui, à cause de leurs propres problèmes, ne pourront pas briser ce cycle de la pauvreté. Lorsque j'utilise le terme «handicap» dans ce contexte, je parle de handicaps relativement mineurs mais qui ont des conséquences importantes. Nous croyons donc que, si nous pouvions réduire le nombre de nouveau-nés de faible poids naissant dans la pauvreté nous contribuerions également à briser le cycle de la pauvreté.

Il y a une chose dont je n'ai pas encore parlé et qui est importante, surtout de nos jours, c'est le coût. Il est bien connu qu'il coûte cher de prendre soin de nouveau-nés de faible poids. Ce sont des soins qui sont plus rentables que le fait, par exemple, de traiter quelqu'un comme moi-même qui souffrirait d'une crise cardiaque et qui aurait ensuite à subir un pontage.

*[Text]*

myself who suffers a coronary and subsequently undergoes bypass surgery. Nonetheless, it is expensive therapy involving expensive medical technology.

It follows, then, that if we can reduce the proportion of infants born with low birth weight, then obviously we will impact costs which are extremely high because of the expensive technology used in caring for these low birth weight infants.

There are data from other countries in the world which would indicate that we could certainly impact low birth weight. I think at this point we are moving towards the recommendations that we would like to make to the committee in this regard.

First, however, I mention the fact that other countries can and have done better than ours in this respect, and that is an unfortunate thing to say. However, if we look first at birth weight specific mortality, then Canada stacks up as well as any country. In fact, when we look at the use of modern medical technology on birth weight specific mortality—that is, say, the death rate of babies of 1500 grams and below—Canada is actually in a better position than Sweden. We often hear Sweden quoted as being the best country in the world for health care. It may be the best country in the world for health, but I would question whether it is the best country in the world for health care. As I say, for all weight groups, the survival rate in Canada exceeds that of Sweden. Therefore, from the point of health care, we can offer a great deal in Canada.

However, we have to then say that the proportion of babies born at low birth weight is too high in Canada, if we compare ourselves to other countries. Also, we see the impact of our health care system when we compare the rate of fall of low birth weight. The rate of fall of low birth weight in Canada has been extremely slow. In 1978, it was 6.2 in Canada; in 1987, it was 5.5: a drop of 0.7. If we look at the comparative figures for France, in 1978, the rate was 8.2 and by 1983, it was 5.2 and has continued to fall since then. That is a drop of 3 compared to Canada's 0.7.

If we compare our figures to those of Finland, there are areas in Finland where the rate of low birth weight is below 3. In fact, the average rate in Finland is 3 per cent. Ours in Canada, I repeat, is approximately 5.3 or 5.4. However, I do not yet know the accurate figure for 1989.

Therefore, there are other countries who have a better track record than do we. France I have mentioned; Sweden has a substantially lower rate than ours. There is also Denmark and Norway, which both have lower rates. Holland does not have a better rate than ours; Japan does have a substantially lower rate than ours. There are, therefore, other countries that can show lower rates than Canada and, with such excellent health care in Canada, one has to say that we must put our focus on health as well as on health care.

*[Traduction]*

Néanmoins, c'est une thérapie coûteuse qui nécessite l'utilisation de techniques médicales coûteuses.

Par conséquent, si nous réduisons la proportion de nouveau-nés de faible poids, nous contribuerons également à réduire les coûts qui sont très élevés à cause des techniques coûteuses qu'il faut utiliser pour soigner ces enfants.

Des données sur d'autres pays montrent qu'il est certainement possible d'en faire plus. J'en viens aux recommandations que nous aimerions faire au Comité.

Mais auparavant, je voudrais mentionner que les autres pays nous dépassent à cet égard, et c'est malheureux d'être obligé de dire ça. Cependant, lorsque nous considérons la mortalité liée au poids à la naissance, le Canada se compare bien aux autres pays. En fait, pour ce qui est de l'utilisation de techniques médicales modernes pour lutter contre la mortalité liée au problème du poids à la naissance, c'est-à-dire le taux de décès des enfants de 1 500 kilogrammes et moins—le Canada se classe mieux que la Suède. On entend souvent dire que la Suède est le pays qui a les meilleurs soins de santé. C'est peut-être le pays où la population est la plus en santé, mais je ne suis pas sûr que ce soit le pays qui a les meilleurs soins de santé. Comme je le disais, pour tous les groupes de poids, le taux de survie au Canada dépasse celui de la Suède. Ainsi, au Canada, du point de vue des soins de santé, nous avons beaucoup à offrir.

Par contre, il faut dire que la proportion de nouveau-nés de faible poids est trop élevée au Canada si nous nous comparons à d'autres pays. En outre, on peut mesurer l'efficacité de notre système de soins de santé en comparant le taux de diminution du nombre de nouveau-nés de faible poids. Au Canada, cette baisse a été extrêmement lente. En 1978, le taux au Canada était de 6,2 p. 100 et il était de 5,5 p. 100 en 1987, soit une baisse de 0,7 p. 100. Des données comparables pour la France nous montrent qu'en 1978 le taux était de 8,2 p. 100 et qu'en 1983 il avait baissé à 5,2 p. 100 et qu'il continuait à diminuer. La baisse en France a été de 3 p. 100 comparativement à 0,7 p. 100 au Canada.

Si nous comparons nos données à celles de la Finlande, nous constatons qu'il y a, dans ce pays, des régions où le taux de nouveau-nés de faible poids est inférieur à 3 p. 100, mais, le taux moyen est de 3 p. 100. Le taux moyen au Canada, je le répète, est d'environ 5,3 ou 5,4 p. 100. Je n'ai pas encore de données exactes pour 1989.

Ainsi, certains pays ont une meilleure performance que nous. J'ai mentionné la France; la Suède a un taux considérablement plus faible que le nôtre, le Danemark et la Norvège aussi. Le taux de la Hollande est moins bon que le nôtre; celui du Japon, par contre, est considérablement plus faible. Il y a donc des pays où le taux est beaucoup plus faible qu'au Canada et, étant donné l'excellence des soins de santé au Canada, la conclusion qu'on en tire c'est que nous devons accorder plus d'importance à la santé et pas seulement aux soins de santé.



*[Text]*

In particular, if one looks at the low birth weight group in Canada and examines that in relation to circumstances, and compares it to the birth rate among people living in reasonably good circumstances, the possibility of reducing low birth weight is extremely low. Most mothers living in good circumstances have low birth weight infants because of unavoidable problems in health such as diabetes, hypertension, renal disease, et cetera. Some, of course, can be avoided. The limitation of smoking will unquestionably reduce low birth weight. However, if we want to impact, then we must look at a group where we can make an impact. Dr. Avard has presented some of the data relating to poverty and low birth weight, and it seems to us that that is where we, indeed, can impact low birth weight.

Therefore the programs that we would like to see should focus on reducing and caring for mothers in poverty, and reducing if possible the pregnancy rates through appropriate preventative programs. We recognize that we will certainly not impact that situation to a very great degree but, at the same time, we also recognize how we can ensure good health during pregnancy.

There are several approaches, and one that I can see has been previously recommended is one that we, as a coalition, suggested in conjunction with the Manitoba task force some years ago, and that is the consideration of moving forward the family allowance program. There are two ways of approaching this situation. You can take it off the top end, as it were, or simply find the money, where possible, and add it to the bottom end. In that way a mother who reports pregnant immediately becomes eligible for Family Allowance. That, in and of itself, may not be considered to have a major impact but I think the important thing is that for the segment of society we are talking about those dollars do matter very definitely. They come in at a relatively slow rate, compared with a large sum, and so they are more inclined to be spent on nutrition rather than on buying something for the house.

However, more important than that, the attractive aspect of such a scheme is that it will bring people into the system who need to be in the system. We have no difficulty persuading women from better circumstances that they need to see their doctor early in their pregnancy. We have great difficulty, in some segments of the population, with having such women link with the system and also remain in the system until they give birth. Therefore a facet that we believe could perhaps make an impact is to bring people into the system, and making something attractive in order to bring them in would indeed be providing some financial assistance to a pregnant woman.

Obviously, because of the way in which family allowances are set up, it is easy for those who do not need that extra money to be taxed back. However, the children need that money and the pregnant woman needs it. So that is one aspect that we feel could have an impact. Over the years the coalition has puzzled over how to bring people into the system. Frankly, we have not been able to find an answer. Various systems have been tried, such as putting easily obtainable literature in supermarkets, drug stores, schools and so forth; literature which is easily read by below grade six level such as simple

*[Traduction]*

Si l'on considère le groupe de nouveau-nés de faible poids en tenant compte des circonstances, on constate qu'il n'est guère possible de réduire ce taux lorsque les conditions de vie sont raisonnablement bonnes. La plupart des mères dont la situation matérielle est bonne ont des enfants de faible poids à cause de problèmes de santé inévitables comme le diabète, l'hypertension, les maladies rénales, etc. Il est, bien sûr, possible d'éviter certains problèmes. Il ne fait aucun doute qu'une baisse du tabagisme pendant la grossesse permettrait de réduire le nombre de nouveau-nés dont le poids est insuffisant. Toutefois, si nous voulons agir utilement, il faut chercher à atteindre un groupe que nous pouvons aider. Le docteur Avard vous a présenté des données sur le lien entre la pauvreté et le poids à la naissance, et il nous semble que c'est là que nous pouvons faire quelque chose.

Nous aimerions donc que soient mis en place des programmes qui viseraient à réduire la pauvreté des mères, à en prendre soin et, si possible, à faire baisser le taux de grossesses par un programme de prévention adéquat. Nous savons bien que nous ne pourrions faire grand-chose à cet égard, mais nous pouvons tout de même essayer d'améliorer la santé des femmes enceintes.

Il y a plusieurs méthodes possibles, une d'ailleurs qui a déjà été proposée il y a quelques années, de concert avec le groupe de travail du Manitoba, à savoir, la création d'un programme d'allocations familiales. Il y a deux façons de mettre en œuvre une telle politique. On peut enlever les allocations des plus riches ou trouver l'argent ailleurs, et le donner aux plus pauvres. De cette façon, une femme pourrait, dès qu'elle déclare sa grossesse, devenir admissible aux allocations familiales. En soi, cela peut sembler être peu de chose, mais je pense que l'important c'est que cet argent serait très utile au segment de la société dont nous parlons. Ces allocations sont versées à un rythme assez lent, ce n'est pas une grosse somme, et les femmes enceintes seraient davantage portées à s'en servir pour se nourrir plutôt que pour acheter quelque chose pour la maison, par exemple.

Mais ce qui est plus important, c'est que cela permettrait d'attirer les femmes et de les intégrer au système. Nous n'avons aucune difficulté à persuader les femmes à l'aise de la nécessité de voir un médecin dès le début de leur grossesse. Par contre, dans d'autres segments de la population, nous avons énormément de mal à intégrer et à retenir les femmes dans le système jusqu'à leur accouchement. Nous pourrions donc agir utilement en intégrant les femmes enceintes au système, et une façon de les attirer serait évidemment de leur offrir une aide financière.

Bien sûr, étant donné la façon dont sont versées les allocations familiales, il est facile de récupérer au moyen des impôts l'argent versé à celles qui n'en ont pas besoin. Cependant, les enfants et les femmes enceintes ont besoin de cet argent. C'est un facteur sur lequel nous pourrions agir. Au cours des années, la Coalition s'est demandée comment attirer les femmes et les intégrer dans le système. Franchement, nous n'avons pas pu trouver de réponse. Nous avons essayé divers moyens, comme de placer de la documentation à des endroits facilement accessibles dans des supermarchés, des pharmacies, des écoles etc.;

## [Text]

comic strips. Nonetheless, that has never been evaluated to show whether or not it has had an impact. It may have had some impact, but we do not know. However, linking such people with the system would perhaps aid in bringing about change. Once we have them in the system, it is possible to encourage healthier lifestyles. For example, even if we cannot limit a mother smoking, it is still focused upon greatly, and it certainly has an impact. I have always felt that smoking reflects the stress a person is living through, and living through poverty, facing pregnancy and the expectation of more expenditures are obviously sources of stress. So limiting smoking or improving nutrition in the face of smoking will indeed improve birth weights. There is data from the Women-Infant and Childrens Program in the United States which shows the correlation quite convincingly.

Bringing these people into the system and looking after them carefully once they are in the system obviously does not mean only medical care. In fact, it probably means relatively little in the way of medical care. Anti-natal care has been shown to be of some benefit, but there has been no demonstrated correlation between that form of care and frequency of attendance. There is excellent data from the U.K. that shows that with proper timing and attention, information given to physicians on pregnancy is adequate. So repeated attendance to see a physician is not vital. One aspect that has an impact on low birthweight is support by peers—for example, self-help groups and other social agencies, public health nurses, and so on.

We feel that there should be more of a focus on improving the quality of life for children. Perhaps before I reach that point, I should stress the nutritional aspect. It has been difficult over the years to prove with absolute certainty that nutrition will impact upon outcome. The data that has been collected over the years to a great extent, until recently, has been based on the emotions of some of us, rather than on the facts obtained. However, more recently excellent data has been produced in support of the improved outcome from nutrition. Dr. David Rush has done excellent analyses of the various women's-infants'-children's programs and has, indeed, shown that the women's-infants'-children's programs in the United States have impacted on outcome. All of us know of the experiences of the Montreal Diet Dispensary. For years that program lacked evaluation. Creditable attempts have recently been made to evaluate the dispensary, and I think that the data from the evaluations can be said to be very convincing. Nutrition, along with the type of support that the Montreal Diet Dispensary offers, unquestionably has reduced the low birth weight rate in that population. Other programs have shown supportive data, but it has not been evaluated—programs such as the Healthiest Baby Possible Program in Toronto and the Vancouver programs. So we hope that Family Allowance will assist to improve nutrition in pregnant women.

## [Traduction]

des documents faciles à comprendre pour des femmes qui n'ont pas une sixième année, comme des bandes dessinées. Mais on n'a jamais cherché à mesurer l'effet que cela pouvait avoir. Si nous pouvions attirer ces personnes, nous pourrions peut-être aider à faire changer des choses. Une fois qu'elles sont dans le système, nous pouvons les encourager à adopter des habitudes de vie plus saines. Par exemple, nous ne pouvons pas empêcher une femme enceinte de fumer, mais nous insistons quand même beaucoup sur cette question, et cela a certainement un effet. J'ai toujours pensé que l'usage du tabac est une symptomé de stress, et le fait de vivre dans la pauvreté, d'être enceinte et d'avoir les dépenses additionnelles que cela entraîne, sont certainement des sources de stress. Donc, si nous pouvons inciter les femmes enceintes à ne plus fumer ou, si elles continuent à fumer, à améliorer leurs habitudes alimentaires, nous pourrions améliorer le poids des nouveau-nés. Nous avons des données provenant du *Women-Infant and Childrens' Program* des États-Unis qui montrent la corrélation d'une manière très convaincante.

Lorsque nous parlons d'attirer ces gens dans le système et de nous en occuper, nous ne songeons évidemment pas seulement à l'aspect médical. En fait, il y a probablement peu de soins médicaux à donner. Les soins prénataux se sont montrés utiles, mais nous n'avons pas de preuve qu'il y a une corrélation entre ces soins et le nombre de visites chez le médecin. Nous avons d'excellentes données provenant du Royaume-Uni qui montrent que, si les responsables sont attentifs et transmettent aux médecins des renseignements sur la grossesse en temps opportun, ces renseignements peuvent être suffisants, de sorte qu'il n'est pas vital que la femme enceinte voie un médecin régulièrement. L'appui des pairs, par exemple, des groupes d'entraide et autres organismes sociaux, des infirmières de la santé publique, etc., peut également aider à améliorer le poids à la naissance.

Nous croyons qu'il faut faire plus d'efforts pour améliorer la qualité de vie des enfants. Avant d'aborder cette question, je devrais souligner l'importance de la nutrition. Il n'a pas été facile de prouver de façon absolument certaine que l'alimentation de la mère a un effet sur le bébé. Dans une grande mesure, les données qui ont été recueillies au cours des années, et jusqu'à tout récemment, illustraient davantage les émotions que les faits. Toutefois, nous avons d'excellentes données récentes qui montrent qu'une meilleure alimentation donne un bébé en meilleure santé. Le docteur Rush a réalisé d'excellentes analyses des divers programmes à l'intention des femmes, des nouveau-nés et des enfants et a montré qu'aux États-Unis ces programmes ont donné de bons résultats. Nous sommes tous au courant des expériences menées par le Dispensaire diététique de Montréal. On a fait de sérieux efforts récemment pour évaluer ce programme, ce qui n'avait jamais été fait avant, et je pense que les résultats de cette évaluation par le Dispensaire ont sans aucun doute contribué à réduire le taux de nouveau-nés de poids insuffisant. Nous avons des données qui vont dans le même sens pour d'autres programmes à Vancouver, mais ces données n'ont pas été évaluées. Nous espérons que l'allocation familiale permettra aux femmes enceintes de mieux se nourrir.



## [Text]

Let us move into the area of disabled children. There are many types of support systems for disabilities, such as physiotherapy, cerebral palsy, occupational therapy, speech communication therapy, adaptive equipment, corrective surgery to prevent problems arising from muscle contractions, , special transport, architectural modifications of the home, family and individual counselling, specialized education—and I stress specialized education, because it is a major need for low birth weight infants—and so forth. There is a long list of special assistance that infants with disabilities require. To suggest that all those forms of assistance are all available to children in poverty is obviously wrong. The family in this situation today is facing a major expense. They are helped, but not as fully as we feel they could or should be. I have upon my conscience as a neonatologist, as all of us do in neonatology, the fact that we have worked very hard over the years to try to minimize mortality and morbidity—I stress that we have tried to do that—but with all the good will in the world and a lot of research, while we have, yes, increased survival dramatically and, yes, reduced some disability, we have not done away with it, and we never will. We as a coalition wish to stress that those costs of maintaining a disabled child in the household must be recognized and met and, unless we do, we will perpetuate the cycle of low birth weight in poverty.

I see that Dr. Catherine McCourt, Associate Director of the Department of Health Services of the CMA has arrived. As I mentioned earlier, the CMA is one of the members of the coalition.

**Senator David:** What is the incident of prematurity in your statistics on underweight babies at birth?

**Dr. Chance:** I mentioned earlier that the proportions will depend upon the definition of prematurity, which we define as less than 37 weeks gestation. A preferable way of looking at it, as we have looked at it over the years, is low birth weight, and that is less than 2.5 kilograms. We have done this over the years because if we only include prematurity per se, we exclude a proportion of infants who are low birth weight at term or who haven't grown adequately in the uterus.

**Senator David:** That is exactly the reason for my question, that you are including two groups which are not comparable. When you have prematurity and birth at six months or seven months there is always loss of weight. That is why I think the percentage of prematurity in this series is important.

**Dr. Chance:** I agree. Unfortunately, when we have tried to isolate poverty, low birth weight, and so on, we have been unable to find any data to help us. There is a great need for an accumulation of the appropriate data, but if we look at the proportion of infants who have low birth weight at term as opposed to premature babies, it is not a very high proportion of the overall low birthweight problem.

## [Traduction]

Parlons maintenant des enfants handicapés. Il y a bien des façons de leur venir en aide; par exemple, pour ceux qui souffrent de paralysie cérébrale, il y a la physiothérapie, l'ergothérapie, l'orthophonie, les aides adaptées, la chirurgie correctrice pour empêcher les problèmes causés par des contractions musculaires, des services de transport spéciaux, l'adaptation architecturale des maisons, des services de counseling pour la famille et la personne handicapée, l'éducation spéciale—et j'insiste sur l'éducation spéciale parce que les nouveau-nés de faible poids en auront grandement besoin—et ainsi de suite. La liste des mesures spéciales dont auront besoin les enfants handicapés est longue. Il serait évidemment faux de dire que les enfants vivant dans la pauvreté ont accès à toutes ces formes d'aide. Aujourd'hui, les familles d'enfants handicapés font face à des dépenses importantes. On les aide, mais pas autant qu'il le faudrait ou qu'on le pourrait. Comme néonatalogiste, j'ai sur la conscience, comme tous les autres néonatalogistes, d'avoir travaillé très fort pendant des années pour réduire le plus possible la mortalité et la morbidité—j'insiste sur le fait que c'est ce que nous avons essayé de faire—mais, malgré la meilleure volonté du monde et beaucoup de recherches, bien que nous ayons, c'est vrai, amélioré de façon spectaculaire les chances de survie et que nous ayons réduit certains handicaps, nous ne les avons pas éliminés et nous n'y arriverons jamais. Notre Coalition veut dire bien clairement qu'il faut reconnaître ce qu'il coûte de garder un enfant handicapé à la maison et, si nous n'aidons pas ces familles, nous allons perpétuer le cycle de l'insuffisance de poids à la naissance et de la pauvreté.

Je vois que le docteur Catherine McCourt, directrice adjointe du Département des services de santé de l'AMC, vient d'arriver. Comme je l'ai mentionné plus tôt, l'AMC est membre de la Coalition.

**Le sénateur David:** Parmi les nouveau-nés de faible poids, combien sont nés prématurément?

**Dr Chance:** J'ai dit plus tôt que la proportion dépend de la définition de la prématurité, que l'on définit par une gestion de moins de 37 semaines. Mais il est préférable de considérer, ainsi que nous le faisons depuis des années, l'insuffisance de poids à la naissance, c'est-à-dire un poids inférieur à 2,5 kilogrammes. C'est ce que nous faisons depuis des années car, si l'on inclut seulement les enfants nés prématurément, on exclue des enfants de poids insuffisant mais nés à terme, ou ceux dont la croissance dans l'utérus a été insuffisante.

**Le sénateur David:** C'est exactement pourquoi j'ai posé ma question: vous comparez deux groupes qui ne sont pas comparables. Lorsqu'un enfant naît prématurément à six ou sept mois, son poids est toujours insuffisant. C'est pourquoi je pense qu'il est important de connaître la proportion d'enfants prématurés.

**Dr Chance:** Je suis d'accord. Malheureusement, si nous essayons d'isoler la pauvreté, l'insuffisance de poids à la naissance, etc., nous ne trouvons pas les données qu'il nous faut. Nous avons grandement besoin de recueillir des données adéquates. Si l'on fait la différence entre les enfants de faible poids nés à terme et ceux qui sont nés prématurément, on constate que les premiers ne représentent qu'une faible proportion des nouveaux-nés de faible poids.

[Text]

**Senator David:** That is exactly what I was trying to find out from you. The proportion of prematurity in your statistics is not very high?

**Dr. Chance:** The proportion of prematurity is high.

**Senator David:** Is not very high?

**Dr. Chance:** No. The proportion of low birth weight incidence in the population is approximately 5.3 per cent. Of that 5.3 per cent, a relatively small proportion is low birth weight at term.

**Senator David:** It is still not very clear in my mind but perhaps we can discuss that after the meeting. Another reason you give is congenital disease. What relation is there between congenital disease and poverty? I thought congenital disease was a disease acquired at the time of conception, and that the incidence was mathematical rather than social. I am a little surprised to hear you give some importance to congenital disease.

**Dr. Chance:** Most of the diseases I have been mentioning this morning are not congenital in origin. There is, in fact, a relationship between an increased incidence of congenital disorder and poverty. It is approximately a twofold increase. However, most of the disorders I have been talking about this morning are not congenital. These are disorders occurring in infants who are simply born, either of low birth weight or prematurely.

**Senator David:** Yes. However, I remember that somewhere in your brief congenital diseases were mentioned as having a higher incidence when there is poverty and underweight children at birth.

**Dr. Chance:** That is correct. However, as I said, most of the disability I have been referring to this morning is not related to congenital diseases. Most of it is acquired simply by the act of being born prematurely or of low birth weight.

**Senator David:** You have given the names of numerous countries which are better off with regard to this problem than Canada. Did you study any statistics on the average revenue of these populations and the average revenue of the Canadian population so to be able to state quite clearly that this is directly influenced by poverty or the average income of family? Perhaps there are other factors than poverty that play a role in these countries.

**Dr. Avard:** That is correct. For our international comparisons, we are strictly comparing the actual outcome. We are not comparing the countries in terms of their median income, for example, although we are comparing ourselves with countries that, theoretically, have a standard of living somewhat similar to ours. However, we do not have figures for a median income, for example.

**Senator David:** I think that is very important because the statistical criteria between countries vary. I suppose, in your case, the underweight child at birth is the same. It must be the same, I suppose.

[Traduction]

**Le sénateur David:** C'est exactement ce que je voulais savoir. La proportion d'enfants nés prématurément n'est pas très élevée?

**Dr Chance:** La proportion d'enfants nés prématurément est élevée.

**Le sénateur David:** Mais pas très élevée?

**Dr Chance:** Au contraire. La proportion des nouveau-nés de faible poids dans la population est d'environ 5,3 p. 100. De ces 5,3 p. 100, une proportion relativement petite est constituée d'enfants de faible poids nés à terme.

**Le sénateur David:** Je ne comprends pas encore très bien, mais nous pourrions peut-être en reparler après la séance. Vous parlez également de maladies congénitales. Quelle relation y a-t-il entre les maladies congénitales et la pauvreté? Je pensais qu'une maladie congénitale se contractait au moment de la conception et que la fréquence en est mathématique plutôt que sociale. Je suis un peu surpris par l'importance que vous accordez aux maladies congénitales.

**Dr Chance:** La plupart des maladies que j'ai mentionnées ce matin ne sont pas d'origine congénitale. Il y a bel et bien un lien entre la fréquence accrue des troubles congénitaux et la pauvreté. Le risque est environ deux fois plus élevé. Cependant, la plupart des troubles dont j'ai parlé ce matin ne sont pas congénitaux. Ce sont des troubles que l'on constate chez les enfants dont le poids était insuffisant à la naissance ou qui sont nés prématurément.

**Le sénateur David:** Oui. Cependant, vous dites dans votre mémoire je pense, que les maladies congénitales sont plus fréquentes dans les cas où pauvreté et insuffisance de poids à la naissance sont réunis.

**Dr Chance:** C'est exact. Cependant, comme je l'ai dit, la plupart des handicaps que j'ai mentionnés ce matin ne sont pas liés à des maladies congénitales. La plupart sont tout simplement causés par une naissance prématurée ou une insuffisance de poids à la naissance.

**Le sénateur David:** Vous avez mentionné de nombreux pays qui obtiennent à cet égard de meilleurs résultats que le Canada. Avez-vous étudié des données sur le revenu moyen de ces pays, comparativement au revenu moyen des Canadiens, qui vous permettent d'affirmer que la pauvreté ou le revenu moyen de la famille ont une influence directe? Il y a peut-être d'autres facteurs que la pauvreté qui jouent un rôle dans ces pays.

**Dr Avard:** C'est exact. Pour nos comparaisons internationales, nous comparons uniquement le résultat réel. Nous ne comparons pas les pays du point de vue de leurs revenus moyens, par exemple, quoique nous nous comparons à des pays qui, en principe, ont un niveau de vie semblable au nôtre. Cependant, nous n'avons pas de données sur le revenu moyen, si l'on veut.

**Le sénateur David:** Je pense que c'est très important parce que les critères statistiques varient d'un pays à l'autre. Je suppose que vous utilisez les mêmes critères pour dire que le poids d'un enfant à la naissance est insuffisant. J'imagine qu'ils doivent être les mêmes.



[Text]

**Dr. Avard:** I think you are correct that doing international comparisons is very difficult. However, perhaps I can draw you back to do some internal comparisons using, for example, the Island of Montreal and seeing the differences there. I think there that we can really start to make good sense of what the information means.

**Senator David:** Je suis d'accord avec vous, continuez dans cette voie. Je vous remercie.

**Senator Spivak:** I hope you will not regard this as too facile an interpretation of what you said today, because I understand there are a number of factors, but you suggested that smoking was one of the causes with the most impact for mothers in better circumstances, and that nutrition could have the most impact, or could have a great deal of leverage, for mothers and children in more straitened circumstances. Yet, you said at one point, I think, that the improvement of nutrition could offset the effects of smoking. Did I understand you correctly? Is that what you said?

**Dr. Chance:** That is what I said.

**Senator Spivak:** That puzzles me.

**Dr. Chance:** It is puzzling, senator, but essentially, if one examines the data and looks at the effects of smoking on pregnancy and outcome overall, it will reduce birth weight. It will also be associated with certain complications of pregnancy related to bleeding—in a very low proportion but, nonetheless, it is a factor. It increases by twofold the possibility of a woman having a significant haemorrhage, or separation of the placenta in pregnancy. When we examine the impact of nutrition for people living in poor circumstances, and compare the birth weight with those who continue to smoke quite heavily and yet take good nutrition, their birth weight will improve.

Now, I would not like, in any way, to give the impression that I believe that nutrition is the sole factor on which we can have an impact. It is one factor. What I was trying to stress was that these women have multiple factors, one of which is nutrition. Improvement in nutrition will take one of the stresses away from the concerns that they have of where they are living and how they are living. It will increase the birth weight. In particular it will perhaps reduce the low birth weight rate as opposed to the prematurity rate. However, nutrition is not the sole answer; there is no question about that.

**Senator Spivak:** I think I understand that. Your recommendations here are quite sweeping and it seems to me that we have been discussing prevention in these areas. I have been involved in social problems over the last 20 years. I know that having a hook like nutrition or something like the Montreal Diet Dispensary makes it easier for governments and for people who are actually implementing programs to see that aspect and perhaps put that into place than having to look at, for example, what you are suggesting here. The holistic approach can be achieved with better communication and cooperation between three crucial groups: education, health care and social welfare systems, which is an area in which I have worked in

[Traduction]

**Dr Avard:** Je pense que vous avez raison de dire qu'il est très difficile d'établir des comparaisons au niveau international. Toutefois, je vous rappelle certaines comparaisons internes, celles, par exemple, de l'île de Montréal où l'on a constaté des différences. Je pense que, dans ce cas, nous pouvons commencer à comprendre ce que disent les données.

**Senator David:** I agree with you, please go on. Thank you.

**Le sénateur Spivak:** J'espère que vous ne pensez pas que j'interprète à la légère ce que vous avez dit aujourd'hui. Je comprends qu'il y a un certain nombre de facteurs, mais vous dites que l'usage du tabac est l'un des principaux facteurs d'insuffisance de poids à la naissance dans le cas des femmes mieux nanties et que la nutrition est le facteur le plus important, ou en tout cas très important, pour les mères et les enfants dont la situation est plus difficile. Par contre, vous avez dit, si je me rappelle bien, qu'en améliorant la nutrition on pourrait compenser les effets du tabagisme. Vous ai-je bien compris? Est-ce bien ce que vous avez dit?

**Dr Chance:** C'est ce que j'ai dit.

**Le sénateur Spivak:** Cela m'étonne.

**Dr Chance:** C'est étonnant, mais en gros, si l'on étudie les données et que l'on considère les effets du tabagisme sur la grossesse et sur l'enfant, on constate qu'il contribue à l'insuffisance de poids. Il est également lié à d'autres complications de la grossesse, comme les saignements; bien sûr, cela n'arrive que rarement, mais c'est tout de même un facteur. Il multiplie par deux les risques d'une hémorragie grave ou du décollement du placenta pendant la grossesse. Lorsque nous examinons l'effet de la nutrition des pauvres, nous comparons le poids de leurs nouveau-nés à celui des enfants de mères qui fument beaucoup mais qui se nourrissent bien et nous constatons que le poids à la naissance augmente si les femmes se nourrissent bien, même si elles continuent à fumer beaucoup.

Je ne voudrais, en aucun cas, donner l'impression que la nutrition est le seul facteur sur lequel nous puissions agir. C'en est un parmi d'autres. J'essaie de vous faire comprendre qu'il y a de nombreux facteurs en jeu et que l'un d'entre eux est la nutrition. Si l'on améliore la nutrition, on élimine l'un des facteurs de stress lié aux conditions de vie. Le poids de l'enfant à la naissance augmentera. En particulier, cela pourrait contribuer à réduire le taux d'enfants présentant une insuffisance de poids à la naissance, non pas le taux de prématurité. Mais la nutrition n'est pas la seule réponse, cela ne fait aucun doute.

**Le sénateur Spivak:** Je comprends. Les recommandations que vous faites sont de très vaste portée, et il me semble que l'on a déjà discuté de prévention dans ce domaine. Cela fait plus de 20 ans que je m'intéresse aux problèmes sociaux. Je sais qu'il serait plus facile pour les gouvernements et les gens qui s'occupent de mettre en œuvre des programmes de pouvoir se raccrocher à quelque chose comme la nutrition ou le Dispensaire diététique de Montréal et de prendre des mesures en ce sens plutôt que d'avoir, par exemple, à considérer les mesures que vous proposez. On peut appliquer l'approche globaliste en améliorant la communication et la coordination entre les trois groupes-clés: les responsables de l'éducation, des soins de santé

[Text]

Manitoba. One can really get pessimistic when you see the actual practice.

**Dr. Chance:** I agree.

**Senator Spivak:** Although perhaps it is getting better. At least, I hope it is.

**Dr. Chance:** One of the problems that we have had with the holistic approach is attracting the women into the system who need to be there. What I think we are suggesting is that, if we could do that, then we can select out the biological factors that Dr. Avard was pointing out. We can select out groups within those, such as the very short, light woman who we know is at high risk of low birth weight and who, if she continues to smoke and does not eat properly, is extremely so. I am not suggesting we can do away with poverty. As I said earlier, we cannot, but we can sort out, amongst that group, people who are at high risk of low birth weight.

**Senator Spivak:** Yes. We cannot do away with poverty so easily. However, it seems to me that if we could achieve cooperation and understanding amongst the professionals, we would go a long way toward that end. That is the biggest barrier.

In the research that is going on, do you know of any attention being paid to the new risks relating to pregnancy, such as contamination, air pollutants, eating fish from the Great Lakes, and such like? We hear that pregnant women should not eat fish from the Great Lakes. Has there been any neonatal research done in that area?

**Dr. Chance:** I do not know of any at present, senator. I think the data from the past are very suggestive, obviously, that the Great Lakes PCB problem was perhaps overstated.

There are studies taking place in the United States which are looking at the impact of some environmental pollution. There was something going through my mind as you were talking, but I am afraid it has slipped.

**Senator Hébert:** I should like to follow up on Senator David's last question regarding these percentages. I understand, for example, that in the poorest districts of Montreal, Windsor and other cities in Canada, the rate could reach 10 per cent.

It is difficult for me to understand how you arrived at the percentages you gave for the Third World countries like Madagascar, Chad and Senegal. Chad is likely one of the poorest countries on earth. If there is a relationship between poverty and education, how is it that even in the poorest districts of certain of our cities that standard of living would be considered comfortable in Chad, where poverty is extreme, where education is extreme, where the nutrition available to those with little means is very poor in the sense that their diets are not balanced? You have given the figure of 10.5 per cent for Chad. It should be worse in those countries if there is a direct relationship.

[Traduction]

et des programmes de bien-être social, mon domaine d'action au Manitoba. Il est facile d'être pessimiste lorsque l'on considère ce qui se fait dans la pratique.

**Dr Chance:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Spivak:** Mais les choses s'améliorent peut-être. Du moins, je l'espère.

**Dr Chance:** L'un des problèmes que nous pose l'approche globaliste, c'est la difficulté d'attirer les femmes qui ont besoin du système. Ce que nous disons, c'est que, si nous pouvions réussir cela, nous pourrions ensuite isoler les facteurs biologiques dont parlait le Dr Avard. Nous pourrions ensuite isoler des groupes comme les femmes très petites qui, nous le savons, courent des risques très élevés d'avoir des enfants de poids insuffisant et qui, si en plus elles fument et ne s'alimentent pas convenablement, multiplient ces risques. Je ne prétends pas que nous puissions éliminer la pauvreté. Comme je le disais plus tôt, nous ne le pouvons pas; toutefois, nous pouvons sélectionner, parmi ce groupe, les femmes qui courent de grands risques de donner naissance à des enfants de poids insuffisant.

**Le sénateur Spivak:** Oui, c'est vrai, nous ne pouvons pas éliminer la pauvreté aussi facilement. Cependant, il me semble que, si nous pouvions amener les professionnels à collaborer et à s'entendre, nous pourrions faire de grands pas en ce sens. C'est le principal obstacle.

Savez-vous si ceux qui font actuellement des recherches s'intéressent aux nouveaux risques auxquels sont exposées les femmes enceintes, comme la contamination, les polluants atmosphériques, la consommation de poissons provenant des Grands Lacs, etc.? On dit que les femmes enceintes ne devraient pas manger de poissons provenant des Grands Lacs. A-t-on fait des recherches en néonatalogie à cet égard?

**Dr Chance:** Pas que je sache, sénateur. Je pense que les données recueillies dans le passé semblent indiquer qu'on a peut-être exagéré le problème des BPC dans les Grands Lacs.

Aux États-Unis, des études portant sur les répercussions de certaines formes de pollution environnementale sont actuellement en cours. Une idée m'est venue pendant que vous parliez, mais j'ai oublié ce que c'était.

**Le sénateur Hébert:** J'aimerais revenir à la dernière question du sénateur David, en ce qui a trait aux pourcentages. Si j'ai bien compris, dans les quartiers les plus défavorisés de Montréal, de Windsor et d'autres villes canadiennes, le taux pourrait atteindre les 10 p. 100.

J'ai de la difficulté à comprendre comment vous avez pu arriver aux pourcentages que vous nous avez fournis pour les pays du tiers monde comme Madagascar, le Tchad et le Sénégal. Le Tchad est probablement l'un des pays les plus pauvres de la planète. S'il y a un lien entre la pauvreté et la scolarité, comment expliquer que le niveau de vie des quartiers les plus pauvres de nos villes soit considéré comme confortable au Tchad, pays où la pauvreté est à son comble, où la scolarité est réduite au minimum et où la nutrition des démunis laisse beaucoup à désirer, du fait d'un régime alimentaire déséquilibré? Vous avez parlé d'une proportion de 10,5 p. 100 pour le Tchad. S'il existe un lien direct, les chiffres dans ces pays devraient être plus alarmants.



[Text]

**Dr. Avard:** The Chad data may not truly reflect the Chad circumstances. That would be my immediate reaction.

What you are raising as a question is one we would raise. This is an interesting way of saying, "What is going on?"

That is what comparisons do—that is, they alert your attention to why, and right now we do not know the "why", unless someone wants to speculate.

**The Chairman:** But surely those people most at risk have already died.

**Senator Hébert:** This is not a question of mortality; we are talking about the weight of the child at birth.

**The Chairman:** So you are basically looking at low birth weight for other reasons than those given here, I would assume.

**Dr. Chance:** That is the mean birth weight for Chad. Obviously, there is a range.

There is data from India that show that 25 per cent of that population have a low birth weight infants, that, in fact, the fetus can survive despite extreme malnutrition, but nonetheless will be very small. The mean birth weight for all of India is 2.4 kilograms. So the low birth weight in those areas is extraordinarily high.

Respecting the data from Chad, it is difficult to say that they are accurate. I think one could say that that data probably represent those who have reported. So the consequence is that we are looking at an inflated number rather than a number which is lower than it should be.

That is the mean average for the country, and our mean rate is half that. So we are looking at extremes. We are quoting extremes, obviously, for districts of Montreal and Windsor.

**Senator David:** Despite what you have said, you are comparing districts in Canada to the countries mentioned by Senator Hébert, and the statistics you cannot entirely trust. Therefore, I agree with Senator Hébert that this comparison may be a little unreliable.

**Senator Cochrane:** I was very interested in your comments regarding focusing on health care. Regarding the emphasis being placed on health, we have now put emphasis on pregnant women not smoking. I think that campaign has certainly helped. Also targeted was alcohol and other products. What else do you think we should focus on that will reduce low birth weight? I know you are saying that this is all interrelated, but are there a few items that we could focus on?

**Dr. Avard:** For practical reasons it is interesting to have something to focus on. This is one of the things we are fighting, because so much of our approach to deal with this problem has been identified as being singular. What the two slides

[Traduction]

**Dr Avard:** À première vue, je dirais que les données du Tchad ne reflètent peut-être pas fidèlement la réalité dans ce pays.

Vous soulevez une question que nous aussi nous nous posons. Vous vous demandez en quelque sorte ce qui se passe.

Les comparaisons ont pour effet d'attirer notre attention sur les causes. Or, à l'heure actuelle, à moins de vouloir avancer des hypothèses, nous ne connaissons pas ces causes.

**Le président:** Les personnes les plus menacées sont certainement mortes à l'heure qu'il est.

**Le sénateur Hébert:** Nous ne parlons pas de mortalité, mais bien du poids des enfants à la naissance.

**Le président:** J'imagine que, si vous vous penchez sur le faible poids à la naissance, c'est essentiellement pour des raisons autres que celles qui sont énoncées ici.

**Dr Chance:** Il est question du poids moyen à la naissance au Tchad. Évidemment, les chiffres varient.

Les données révèlent que 25 p. 100 des femmes en Inde mettent au monde des enfants dont le poids est peu élevé à la naissance, car le fœtus peut survivre en dépit d'une malnutrition extrême. Pour l'ensemble de l'Inde, le poids moyen à la naissance est de 2,4 kilogrammes. Dans ces régions, le pourcentage d'enfants qui ont un faible poids à la naissance est donc remarquablement élevé.

Il est difficile de dire si les données du Tchad sont exactes. On peut probablement dire que ces chiffres sont représentatifs des déclarations qui ont été faites. En conséquence, nous examinons des chiffres qui sont gonflés plutôt qu'inférieurs à la réalité.

Il s'agit d'une moyenne pour le pays, et la nôtre correspond à la moitié de cette moyenne. Nous examinons donc des extrêmes. De toute évidence, nous parlons d'extrêmes pour certains quartiers de Montréal et de Windsor.

**Le sénateur David:** Il n'en demeure pas moins que vous comparez les quartiers de certaines villes canadiennes à des pays comme ceux dont a parlé le sénateur Hébert, pays dont les statistiques sont plus ou moins fiables. Aussi, je suis d'accord avec le sénateur Hébert lorsqu'il dit que ces comparaisons sont peut-être boiteuses.

**Le sénateur Cochrane:** Vos observations concernant la place que l'on accorde aux soins de santé m'ont beaucoup intéressée. À l'heure actuelle, nous insistons pour que les femmes ne fument pas durant leur grossesse. La campagne menée à ce sujet a certainement été d'une grande utilité. Nous avons aussi parlé de la consommation d'alcool et d'autres produits. À votre avis, sur quel autre aspect pourrions-nous insister pour réduire le nombre d'enfants dont le poids est peu élevé à la naissance? Vous allez sans doute me répondre que tous les aspects sont interreliés, mais n'y en a-t-il pas certains sur lesquels nous pourrions vous concentrer?

**Dr Avard:** Du point de vue pratique, il est bien de pouvoir concentrer ses efforts sur un aspect en particulier. C'est que nous essayons toutefois d'éviter, parce qu'on nous a souvent reproché d'adopter, pour enrayer le problème, une approche dont les effets sont isolés. Les deux diapositives que je vous ai

*[Text]*

I showed you earlier indicated was the interrelationship. So I think a multi-faceted approach is the one we are suggesting.

For that reason we have avoided saying, "Let's go this route." The route should be as multi-faceted as possible. In other words, it should touch the lives of women through several ports of entry.

To give you an example, a wanted baby has a better chance—in other words, a pregnancy that is truly wanted, rather than one that simply happens. That might be one effective way of trying to address the problem of low birth weight. I think that might answer your concerns.

**Dr. Chance:** I agree with Dr. Avar. I would not want us leaving this room thinking that one simple solution exists.

**Senator Cochrane:** I do not want to leave that impression with you, either. We cannot promote everything at the same time. The results of the public relations campaign regarding smoking have been phenomenal respecting pregnant women and people in general.

**Dr. Chance:** The one manoeuvre would be to bring people into the system at a time when they can be approached. I think that should be through physicians, social agencies and public health nurses. They do far more good. But we should bring them into the system. That is the one manoeuvre that might work.

**The Chairman:** May I follow up on that? You talked about the French system of family allowances. Would you make them coercive? For example, one does not get the family allowance unless that person turns up regularly for support, or would that be voluntary?

**Dr. Chance:** We live in a free society, thank heavens, and I do not think we would like to coerce people to accept money.

**The Chairman:** That is, after all, how the Finns brought it down.

**Dr. Chance:** Yes, it is. I believe that once they are reporting into the system, they should get their benefits. To some extent, if a mother fails to attend repeatedly, then I think there has to be some level of coercion to bring them back into the system.

**The Chairman:** I was very interested in your comments about the public education materials. You talked about putting brochures in supermarkets and so forth, and the fact that no one had evaluated the impact of those materials.

Do you think an evaluation is actually possible?

**Dr. Chance:** No.

**The Chairman:** That is helpful.

Can you also comment on multi-parity in this situation; that is, in your experience, are women who have had several pregnancies under the most unfavourable circumstances likely to learn or change their behaviour?

*[Traduction]*

montrées tout à l'heure illustraient l'interrelation. Pour ces raisons, nous proposons donc une approche sur plusieurs fronts.

Nous refusons de nous engager sur une seule voie. Nous devons adopter l'approche qui soit la plus polyvalente possible. En d'autres termes, nous devons sensibiliser les femmes sur plusieurs plans.

Pour vous donner un exemple parmi tant d'autres, disons qu'un enfant désiré a de meilleures chances que celui qui ne l'est pas. Autrement dit, les grossesses qui sont vraiment voulues, et non pas simplement accidentelles, pourraient être un moyen efficace de résoudre le problème du faible poids à la naissance. Je pense que vous pouvez voir là une réponse à votre question.

**Dr. Chance:** Je suis d'accord avec le docteur Avar. Je ne voudrais pas quitter cette pièce en vous laissant l'impression qu'il existe une solution universelle.

**Le sénateur Cochrane:** Ce n'est pas l'impression que je voulais donner non plus. On peut mener une campagne sur tous les fronts en même temps. La campagne de relations publiques au sujet du tabagisme a toutefois eu des résultats phénoménaux auprès des femmes enceintes et de la population en général.

**Dr. Chance:** Il faudrait mettre à contribution les intervenants du secteur de la santé. Je parle ici des médecins, des organismes à vocation sociale, des infirmiers et infirmières de la santé publique. Ils font de l'excellent travail, mais il faut les intégrer au système. Les résultats pourraient être intéressants.

**Le président:** Puis-je ajouter quelque chose? Vous avez parlé du régime d'allocations familiales qui existe en France. Souhaiteriez-vous que ce régime soit coercitif? Par exemple, pour toucher leurs allocations familiales, faudrait-il que les gens se présentent ou cela serait-il laissé à leur discrétion?

**Dr. Chance:** Dieu merci, nous vivons dans une société libre, et je ne pense pas qu'il faille user de moyens coercitifs pour que les gens touchent leurs prestations.

**Le président:** C'est tout de même la solution que les Finlandais ont adoptée.

**Dr. Chance:** Effectivement. Je pense que les gens doivent toucher leurs allocations une fois qu'ils ont rencontré un intervenant. Si une mère ne se présente à ses rendez-vous à plusieurs reprises, je pense qu'on doit avoir recours à des mesures pour la ramener dans le droit chemin.

**Le président:** J'ai trouvé très intéressant ce que vous avez dit à propos de la distribution de documents d'information au sein de la population. Vous avez parlé de la distribution de brochures dans les supermarchés et à d'autres endroits et du fait que personne n'avait évalué l'incidence de ce matériel.

Croyez-vous qu'il soit possible de faire une telle évaluation?

**Dr. Chance:** Non.

**Le président:** Je vois.

Pourriez-vous aussi nous parler de la multiparturition? D'après votre expérience, quelles sont les probabilités qu'une femme qui a vécu plusieurs grossesses dans des conditions défavorables apprenne à modifier son comportement?



[Text]

**Dr. Chance:** The studies coming out of the United States have shown, indeed, that with repeat pregnancies there is, first, one aspect: If improved nutrition continues after birth of the infant for up to seven months, then even though the mother may not eat well in her next pregnancy—because the circumstances of living in poverty tend to produce rapid reproduction, and then ceasing reproduction—the birth weight will likely be higher than the first. Number two, yes, I think there is data from studies in the United States and also from studies in Canada that if you have not only a program that gives food but a program that responds in a holistic way, which Denise mentioned, the subsequent birth weight is higher.

**The Chairman:** Of course the mother by definition is older.

**Dr. Chance:** More important, the low birth weight rate is lower.

**The Chairman:** Ms. Last, is there anything you wanted to add on the subject of cerebral palsy to our discussion? Do you have any particular recommendation to us from the population with which you work?

**Ms. Rebecca Last, Executive Director, Canadian Cerebral Palsy Association:** Cerebral palsy affects the health of a child. When you are born with cerebral palsy, that is it. There is no cure. What we are looking at is secondary tertiary care and early diagnosis, which is very important.

In the sense of a child being born into a lower income family, a child with a disability adds an extraordinary strain to what is already a very stressful situation. All of the items I listed, such as physiotherapy, occupational therapy, speech, adaptive equipment, surgery, et cetera puts an additional burden on the family.

There is an additional physical burden that we have not mentioned in the sense that many children with cerebral palsy require additional physical care. Lifting a child of 30 or 40 kilograms 20 or 30 times a day is a heavy physical burden on a caregiver, whether it be a mother, father or a sibling. Nutrition is very important. All of these things impact on the health of this family as a whole, the health of the caregiver and the potential for improved outcome. Therefore, the improvement factor for a child with CP born into a lower income family is reduced enormously. The possibility for maximizing that child's potential is greatly improved in better economic circumstances. That is all there is to it.

**The Chairman:** Dr. McCourt, would you like to add anything?

**Dr. Catherine McCourt, Associate Director, Department of Health Services, Canadian Medical Association:** No, thank you. I have nothing to add Madam Chairman.

[Traduction]

**Dr Chance:** Des études menées aux États-Unis ont permis de faire les constatations suivantes à propos des femmes qui ont plus d'un enfant: premièrement, si la mère conserve de saines habitudes alimentaires durant les sept mois qui suivent la naissance de son premier enfant, il est probable que son deuxième enfant—on sait que les femmes des milieux défavorisés ont tendance à avoir des enfants rapprochés—pèsera plus que le premier à la naissance, et ce, même si elle n'est pas bien alimentée durant sa deuxième grossesse. Deuxièmement, je pense que des études effectuées au Canada et aux États-Unis ont démontré que, si l'on met en place un programme qui prévoit non seulement la distribution d'aliments, mais qui comprend aussi une approche globale, comme Denise l'a mentionné, le poids des enfants qui naissent par la suite est plus élevé à la naissance.

**Le président:** Évidemment, la mère est alors plus âgée.

**Dr Chance:** Ce qui importe surtout, c'est que le pourcentage d'enfants dont le poids est peu élevé à la naissance diminue.

**Le président:** M<sup>me</sup> Last, voudriez-vous ajouter quelque chose au sujet de la paralysie cérébrale? La clientèle avec laquelle vous travaillez a-t-elle des recommandations particulières à formuler?

**Mme Rebecca Last, directrice générale de l'Association canadienne de la paralysie cérébrale:** Les enfants atteints de paralysie cérébrale ont des problèmes de santé. Il n'y a pas de traitement pour ceux qui sont atteints de paralysie cérébrale à la naissance. Ce qui nous intéresse, ce sont les soins secondaires et tertiaires ainsi que l'établissement d'un diagnostic le plus tôt possible. C'est très important.

La vie avec un enfant handicapé est déjà en soi une situation stressante. Si l'enfant naît dans une famille à faible revenu, la situation se complique d'autant. Tous les aspects que j'ai énumérés, la physiothérapie, l'ergothérapie, l'orthophonie, le matériel adaptatif, la chirurgie, etc., représentent un fardeau additionnel pour la famille.

Il y a aussi un autre fardeau physique dont je n'ai pas parlé, c'est-à-dire le fait que de nombreux enfants atteints de paralysie cérébrale exigent des soins supplémentaires. Le fait de soulever un enfant de 30 ou 40 kilos 20 ou 30 fois par jour est physiquement très éprouvant pour la personne qui lui dispense des soins, qu'il s'agisse de la mère, du père ou d'un autre membre de la famille. La nutrition est très importante. Tous ces aspects ont une incidence sur la santé de la famille au grand complet, sur celle de la personne qui dispense les soins ainsi que sur les possibilités d'amélioration. En conséquence, un enfant atteint de paralysie cérébrale qui est issu d'une famille à faible revenu risque de beaucoup moins progresser. Dans un milieu économique plus favorable, l'enfant a beaucoup plus de chances d'exploiter son potentiel au maximum. Voilà en gros la situation.

**Le président:** D<sup>r</sup> McCourt, aimeriez-vous ajouter quelque chose?

**Dr Catherine McCourt, directrice adjointe du Département des services de santé de l'Association médicale canadienne:** Non, je vous remercie. Je n'ai rien à ajouter, madame le président.

[Text]

**The Chairman:** Thank you very much. This has been very helpful. Some of the recommendations such as the link to family allowance have come from a variety of sources. It is very useful to hear you reinforcing these recommendations and suggestions. Thank you very much for coming to see us this morning. We will have a very short break and then have our next witnesses from Family Services Canada.

Short adjournment.

Upon resuming.

**The Chairman:** We are happy to have as our second group of witnesses this morning three people who represent the group who prepared this book called "A Choice of Futures, Canada's Commitment to its Children", which has been prepared more than once and which represents a number of important agencies in the field.

Mr. Gerry Gaughan is Past President and Member of the Board of Directors of Family Service Canada. He currently works with the United Way of Ottawa-Carleton in the Allocations Division. He has many years of experience in the family social services field, including work in family therapy mediation. He has also worked in a number of community-based organizations.

Mr. Trevor Williams is President and Chief Executive Officer of Family Service Canada. He holds a Master of Social Work degree and has extensive experience in child protection and child welfare. He has worked in a number of settings, including program evaluation, child protection work and family therapy.

Dr. Robert Glossop is Coordinator of Programs and Research at the Vanier Institute of the Family. He is a sociologist who has done extensive work in the area of the family, and is a Director of the Child Youth and Family Policy Research Centre.

**Mr. Trevor Williams, President, Family Service Canada:** On behalf of the group of seven, as we call ourselves, I am pleased to be here today to speak to the issue of child poverty and its extent and impact on families, as well as children, and, of course, the adults who have experienced poverty as children.

I will be attempting to speak from seven different viewpoints of the perception of child poverty in this country. The coalition originally came together because we felt there was a critical need to express ourselves with one voice with respect to the extent and impact of poverty on children in Canada and the extent of the problem for adults and society in general.

The seven groups are listed on the front page of the book. There is a mixture of children's health coalitions, child welfare groups, family service groups, as well as those people who speak more directly to social policy analysis. Through our work we believe we have come to a consensus on the important impact of poverty on children.

We do not however, speak with one voice with respect to the number of possible variations of recommendations and ideas

[Traduction]

**Le président:** Je vous remercie tous infiniment. Votre témoignage nous a été très utile. D'autres témoins ont aussi parlé du lien qui existe avec les allocations familiales. Il est bon de vous entendre renforcer ces recommandations et suggestions. Nous vous savons gré d'avoir comparu devant nous ce matin. Nous allons faire une courte pause avant d'accueillir nos prochains témoins, les représentants de Services à la famille-Canada.

Les membres du Comité font une brève pause.

Le Comité reprend ses travaux.

**Le président:** Le deuxième groupe de témoins que nous accueillons ce matin a rédigé une brochure intitulée : «Pour l'avenir du Canada : Priorité aux enfants». Ce n'est pas la première édition de cette publication présentant le point de vue de différents organismes qui jouent un rôle important dans le domaine. Nous accueillons ce matin trois de leurs représentants.

M. Gerry Gaughan est membre du conseil d'administration de Services à la famille-Canada, dont il a déjà été le président. Il travaille actuellement pour Centraide de la région Ottawa-Carleton, à la Division des allocations. Il a de nombreuses années d'expérience dans le domaine des services sociaux offerts aux familles et dans la médiation familiale. Il a également travaillé pour différents organismes communautaires.

M. Trevor Williams est quant à lui président et directeur général de Services à la famille-Canada. Il possède une maîtrise en travail social et une vaste expérience dans le domaine de la protection et du bien-être des enfants. Il a assumé diverses responsabilités, s'occupant par exemple de l'évaluation de programmes, de la protection des enfants et de thérapie familiale.

M. Robert Glossop est pour sa part coordonnateur des programmes et de la recherche à l'Institut Vanier de la famille. Il a une formation de sociologue et a beaucoup travaillé dans le domaine de la famille. Il est également directeur du *Child Youth and Family Policy Research Centre*.

**M. Trevor Williams, président de Services à la famille-Canada:** Au nom du groupe des sept, comme nous nous plaisions à nous appeler, il me fait plaisir de comparaître devant vous aujourd'hui pour parler du problème de la pauvreté chez les enfants, de son importance et de ses répercussions sur les familles, ainsi que des enfants et, bien entendu, des adultes qui ont connu la pauvreté durant leur enfance.

Je vais essayer de vous présenter sept perceptions différentes de la pauvreté chez les enfants canadiens. La coalition a vu le jour lorsque nous avons senti le besoin impérieux d'unir nos voix pour parler de l'ampleur de la pauvreté chez les enfants au Canada, de ses incidences et de l'importance de ce problème pour les adultes et la société en général.

Le nom des sept groupes représentés figure sur la page couverture de la brochure. Certains d'entre eux s'intéressent à la santé des enfants, d'autres à leur bien-être; d'autres s'occupent de services aux familles ou analysent plus directement la politique sociale. Ensemble, nous sommes arrivés à la conclusion que la pauvreté a d'énormes répercussions sur les enfants.

Nous n'avons toutefois pas dégagé de consensus sur les différents changements susceptibles de modifier le sort réservé aux



*[Text]*

that could come forward with respect to change that may affect children. The reason is that each one of us has a particular area of interest and focus and would be more attentive to specific elements of the work. You will have heard from the Canadian Institute of Child Health, who have very specific concerns about low birth weight. You will have heard from other groups, such as the Canadian Council on Social Development, who are concerned about the impact of income and the need for a much broader approach to support for families. The Canadian Council on Children and Youth will focus on children and the important impact that has. This morning we are here as a collective voice to reinforce the ideas.

We hope that the Senate committee will not preoccupy itself with the extent or nature of poverty in Canada. We have seen in a number of debates, as well as in the public milieu, the fact that poverty has been given an arbitrary number. We have seen the number of 838,000 children; we have seen the number of 992,000 children; we have seen the number of 1.1 million children. We would not want to see the Senate to become preoccupied with a discussion of the actual number, because what is clear to the group is that there is close to 1 million children in this country who are living in poverty. The debate about whether the number is slightly lower or slightly higher does not add anything to the discussion of the solution. We would like you to deal with the fact that, within a very sizeable segment of our population, one in six children are growing up in a situation which leaves them marginalized and not full participants in the mainstream of society.

We are not here to talk cause and effect this morning. We are here to talk effect-effect. If we do not give children growing up in poverty an opportunity for education, when they reach adulthood we can anticipate the kinds of consequences that are very much part of their lifestyle. We can anticipate consequences of illiteracy. We can anticipate consequences of their incapacity to participate in the highly-technical global community which we are moving towards, and that has some major consequences for this country, not just for those living in poverty.

As a country, we experience a net trade deficit in technical information exchange. We are a net importer of technical information into this country. Despite the fact that we hold as much knowledge and as many resources as we do in terms of being able to become a net exporter of technology, we actually import technology. If we commit the next generation of children to live in poverty, what are our chances 20 or 30 years from now to be fully competitive in a world community?

We also have the demographic facts facing us. We are seeing a declining birth rate in Canada. From year to year there may be minor blips or changes in that birth rate, but the overall trend is towards smaller families. We have an immigration policy which presently limits immigrants to approximately 150,000 a year. We are not in a position to replace our own population. Twenty years from now we will be facing a double jeopardy phenomena in which we will have about the same number of children as we do elderly, both requiring support from society, with even less people in the work force. If some of those in the work force are debilitated by having grown up in poverty and by not being able to fully participate or be fully

*[Traduction]*

enfants. Si nous ne l'avons pas fait, c'est parce que chaque groupe aurait alors privilégié l'aspect de la question qui l'intéresse davantage. L'Institut canadien de la santé infantile se préoccupe surtout de la question du faible poids à la naissance. D'autres groupes, comme le Conseil canadien du développement social, s'inquiètent des répercussions du revenu et préconisent une approche beaucoup plus globale en ce qui concerne l'aide aux familles. Quant au Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse, il s'attache surtout aux enfants et aux répercussions importantes de la pauvreté. Nous sommes venus ici ce matin pour parler collectivement de ces aspects.

Nous espérons que le Comité du Sénat ne s'attardera pas à l'étendue ou à la nature de la pauvreté au Canada. À l'occasion de nombreux débats et tribunes publiques, on a déjà cité des chiffres arbitraires pour parler de la pauvreté. On a dit que le nombre d'enfants pauvres s'élevait à 838 000; d'autres prétendent qu'il est de 992 000; certains avancent même le chiffre de 1,1 million. Il ne faudrait pas que les membres du Comité sénatorial s'arrêtent trop aux chiffres, car nous sommes certains qu'il y a au Canada près d'un million d'enfants qui vivent dans la pauvreté. La question de savoir si ce nombre est légèrement inférieur ou légèrement supérieur n'ajouterait rien à notre recherche d'une solution. Nous aimerions que vous acceptiez l'hypothèse selon laquelle, dans un très vaste segment de la population canadienne, un enfant sur six grandit dans un milieu qui fera de lui un être marginal et qui l'empêchera de participer pleinement à l'édification de notre société.

Nous ne souhaitons pas parler ce matin des causes et des effets, mais plutôt des effets en chaîne. Si l'on ne donne pas aux enfants des milieux défavorisés la possibilité d'étudier, on peut s'attendre à certaines conséquences qui feront partie intégrante de leur mode de vie une fois qu'ils auront atteint l'âge adulte. Ces enfants seront probablement incapables de s'intégrer au monde de haute technologie vers lequel nous nous orientons, avec tout ce que cela suppose de conséquences graves pour ceux qui vivent dans la pauvreté, mais aussi pour l'ensemble du pays.

Le Canada affiche un déficit commercial net au regard des échanges technologiques. Même si nous avons chez nous beaucoup de connaissances et de ressources qui pourraient nous permettre d'exporter notre technologie, il n'en demeure pas moins que, dans les faits, nous importons de la technologie. Si nous laissons la prochaine génération d'enfants vivre dans la pauvreté, quelles chances aurons-nous de soutenir pleinement la concurrence à l'échelle internationale dans 20 ou 30 ans?

Le problème a aussi une dimension démographique. Nous assistons au Canada à une baisse de la natalité. D'une année à l'autre, le taux de natalité peut fluctuer légèrement, mais dans l'ensemble, on constate que les familles sont de moins en moins nombreuses. Par ailleurs, notre politique d'immigration limite à environ 150 000 le nombre d'immigrants que nous accueillons chaque année. Nous ne sommes pas en mesure de maintenir notre population. Dans 20 ans, nous serons doublement menacés: il y aura au Canada à peu près autant d'enfants que de personnes âgées. Or, ces deux groupes auront besoin du soutien de la société, mais la population active sera moins nombreuse. Si une partie des éléments qui forment la population

*[Text]*

productive, we are definitely entering a double jeopardy situation in the future. So there is a major reason for investing at the present time.

We have recognized that families in general are the reason that children live in poverty. I am not blaming families, but I am making a statement. The reason we have poor children is that we have poor families. It is that simple. There is no magic to it. The fact remains that, in this country today, more than 40 per cent of the children growing up in poverty are receiving welfare money. When we hear people talk about "welfare bums" and those kinds of things, we are talking about half of that population being under the age of 16. They are totally incapable of being able to effect change in their own right. As children, they are not in a position to influence the change.

We are facing this kind of problem for families because there are major structural changes going on in our society. We have seen a trend away from one-earner families towards two-earner families, and that is a very significant change in our society. Today, 66 per cent of all two-parent families have one partner in the workforce, either on a fulltime or a part-time basis.

In comparing statistics of the numbers of poor families over the same relative period, it is interesting to discover that the number of poor families are staying relatively constant while, in the last 20 years, the number of women participating in the workforce has doubled. The clear signal is that many families today are just staying above the poverty line, based on the fact that they are now able to put two earners into the workforce. For families who cannot do that, either because they are one-parent families or because they do not choose to do that—at least at certain stages of the child-rearing process—those families are facing a very serious situation by being unable to participate fully. Also, they do not necessarily have the second resource to put into the workforce in order to offset the falling value of their work and their capacity to work.

I think we also recognize that in the society that we live in today, we are moving much more towards a conservative environment in which, over the last three years and into 1991, we will have finally seen the removal of approximately \$500 million from the child and family envelope, if you wish, or the benefit system of the federal government. While we have heard to the contrary that this is actually taking from the rich and giving to the poor model, it is not true. There has been a removal from the envelope, and the shortfall in that envelope by 1991 will be \$500 million in family and children's benefits.

Therefore, while on the one hand we talk of children as being our most valued resource and of families as the basis of nurturing, we are putting in place federal policies which for all intents and purposes are not proving helpful to the very group that we spend so much time praising.

*[Traduction]*

active ne sont pas en pleine possession de leurs moyens parce qu'ils ont grandi dans la pauvreté, ils ne pourront pas être des participants à part entière ni être tout à fait productifs. Nous nous acheminons vraiment vers une situation doublement dangereuse. Voilà donc une excellente raison d'investir dès maintenant dans l'avenir.

Nous savons que si les enfants vivent dans la pauvreté, c'est souvent à cause des familles. Il ne s'agit pas de blâmer ces dernières, mais de faire un constat. S'il y a des enfants pauvres, c'est qu'il y a des familles pauvres. C'est aussi simple que cela. Il n'y a rien de sorcier là-dedans. Le fait est qu'au Canada, à l'heure actuelle, plus de 40 p. 100 des enfants vivant dans la pauvreté sont issus de familles d'assistés sociaux. Quand on entend parler des «voyous de l'aide sociale», il faut savoir que la moitié ont moins de 16 ans. Il s'agit d'enfants qui ne sont absolument pas en mesure de prendre des dispositions pour changer leur situation. Ce sont des enfants et, de ce fait, ils ne peuvent rien faire pour améliorer leur sort.

Les familles connaissent ce genre de difficultés parce que notre société subit actuellement d'importants changements structurels. Le fait qu'il y ait de plus en plus de familles où les deux parents travaillent est un changement très important dans notre société. De nos jours, la proportion des familles biparentales dont les deux parents travaillent, soit à plein temps soit à temps partiel, est de 66 p. 100.

Quand on compare les statistiques sur le nombre de familles pauvres pendant la même période, on constate toutefois que le nombre de familles pauvres est demeuré relativement stable alors que, depuis les 20 dernières années, le nombre de femmes sur le marché du travail a doublé. Cela signifie que bon nombre de familles vivent aujourd'hui légèrement au-dessus du seuil de la pauvreté, simplement parce qu'elles comptent maintenant deux personnes sur le marché du travail. Les familles pour lesquelles il en est autrement, soit parce qu'il s'agit de familles monoparentales ou parce qu'elles ont opté pour l'autre solution, du moins tant que les enfants sont en bas âge, eh bien, ces familles sont aux prises avec un très grave problème, parce qu'elles ne peuvent participer pleinement au marché du travail. De plus, elles n'ont pas nécessairement les ressources qu'il faut investir dans le marché du travail pour compenser la dévalorisation de leur travail et de leur capacité de travailler.

Il semble que nous vivions dans une société de plus en plus conservatrice et que, depuis trois ans, et jusqu'en 1991, le budget consacré aux enfants et aux familles ou, si vous préférez, les prestations du gouvernement fédéral, auront été amputés d'environ 500 millions de dollars. Même si l'on nous dit qu'on prend aux riches pour donner aux pauvres, concrètement, ce n'est pas ce qui se produit. Le budget a été amputé et, en 1991, on versera 500 millions de dollars de moins en prestations aux familles et aux enfants.

On dit, d'une part, que les enfants sont notre ressource la plus précieuse et que les familles sont la pierre angulaire de leur éducation, mais on adopte, d'autre part, des politiques fédérales qui, au bout du compte, ne sont pas très utiles au groupe dont on fait l'éloge.



## [Text]

The other thing we have heard about this debate with respect to the change in focus or the targeting of resources is, of course, that we will take money from the rich and give it to the poor. Most of the policies that we have seen enacted to date, of course, are general, sweeping policies and in no way begin to target resources. The indexation is not a targeted program; it is a simple removal of money. Indexation does not take into account whether you are poor or rich; it simply reduces your net benefit by 3 per cent. Also, over the coming years it will reduce an even more significant amount because of its cumulative effect. Therefore we have experienced that result.

I think what our group really believe Canada needs to face and to focus on is some major new directions in this country. We believe we need to develop a two-pronged strategy. We believe very strongly that we are facing both a long-term problem—that is, a systemic problem that has developed over years—of neglect of families and children who are poor, which now virtually has created a circle which, in turn, goes around and creates its own momentum. Therefore we need to begin to make some structural changes.

One of the recommendations we would like to make is that taxation and expenditure policies at all levels of government must be more sensitive to the real role that parents play in the nurturing and developing of children. The document which you now have has similar detail in the back.

The second recommendation we would make is that there be some recognition of the central role of employment, and the role that employment plays in ensuring the financial security of families. Perhaps later on, one of the senators may want to question some of the statements contained in our brief about the fact that there has been maintenance of the minimum wage at a very low level. I will ask Dr. Glossop to speak to that matter later on because his group have done some work in this area about the real value of that minimum wage to people today. However, I think we need to recognize the impact of that low minimum wage.

The other recommendation we would like to make is for the protection of income of family members who are absent from the workforce for family reasons. While we have seen some progress with parental-leave provisions and other provisions, we really have not yet reached the kind of progressive industrial society that we would see in some of those countries in northern Europe which shall be nameless, because every time Sweden's name is mentioned, a problem is created.

However, in all fairness to Sweden, they have come up with a rather sophisticated and not overly complex process by which they do acknowledge and, in a way, tangibly recognize the value of families, and I do not think we can ignore that.

We would also like to recommend there be serious consideration given to the establishment of equity in affirmative action programs. I know such programs are already in place but we really are deeply concerned that they have not gone far enough. These programs would help to adjust the inequities that occur, particularly between the wages of men and women.

## [Traduction]

Dans ce débat à propos des nouvelles orientations ou des changements dans l'affectation des ressources, on nous dit évidemment qu'on prendra aux riches pour donner aux pauvres. La plupart des politiques qui ont été adoptées à ce jour sont de nature générale et ne prévoient absolument pas la réorientation des ressources vers certains groupes-cibles. La désindexation ne vise pas un groupe-cible; il s'agit simplement d'une coupure. Elle ne tient pas compte de ce que l'on est pauvre ou riche; elle ne fait que réduire les prestations de 3 p. 100. Au fil des ans, la réduction sera d'ailleurs de plus en plus importante, à cause de son effet cumulatif. Voilà donc la conclusion à laquelle nous sommes arrivés.

Notre groupe croit que le Canada doit se donner de nouvelles lignes de conduite. Il doit adopter une stratégie à deux volets. À notre avis, nous sommes aux prises avec un problème à long terme, c'est-à-dire un problème généralisé qui s'est aggravé au fil des ans: en négligeant les familles et les enfants pauvres, nous avons créé un cercle vicieux, et le problème ne fait que grossir. Nous devons donc commencer à apporter des changements d'ordre structurel.

Il faudrait, dans un premier temps, que les politiques fiscales et les plans de dépenses des différents ordres de gouvernement tiennent davantage compte du rôle véritable que jouent les parents dans l'éducation et l'épanouissement des enfants. Vous trouverez à la fin du document que vous avez en main des détails à ce sujet.

Il faudrait, dans un deuxième temps, reconnaître l'importance de l'emploi et son utilité pour ce qui est d'assurer une sécurité financière aux familles. Certains sénateurs voudront peut-être mettre ultérieurement en doute les déclarations qui sont contenues dans notre mémoire et selon lesquelles le salaire minimum a été maintenu à un très bas niveau. M. Glossop reparlera de cette question car son groupe a fait une étude sur la valeur réelle du salaire minimum de nos jours. Quoi qu'il en soit, je pense que nous devons reconnaître les répercussions du salaire minimum.

Notre autre recommandation concerne la protection du revenu des membres d'une famille qui doivent quitter le marché du travail pour des raisons familiales. Nous avons constaté une amélioration des congés parentaux et autres, mais notre société est loin d'être aussi évoluée que celle de certains pays industrialisés et progressistes du nord de l'Europe, pays qu'il vaut mieux ne pas nommer, car chaque fois qu'on parle de la Suède, on suscite une polémique.

Cependant, comme il faut rendre à César ce qui appartient à César, disons que la Suède s'est donné un système qui est assez perfectionné sans être trop complexe et qui reconnaît d'une façon concrète l'importance de la famille. Nous ne pouvons pas, à mon avis, nier ce fait.

Il faudrait aussi envisager sérieusement la mise en place de programmes d'action positive équitables. Je sais que certains programmes de ce genre existent déjà mais, d'après nous, ils ne vont pas assez loin. De tels programmes viseraient à supprimer la disparité salariale qui existe entre les hommes et les femmes. De plus en plus de femmes accèdent au marché du travail,

*[Text]*

If more and more women are entering the workforce, particularly in order to earn a second income for the family and thereby keep the family from poverty, it does not make sense that those women are not earning a sufficient wage to ensure that that actually happens. Since this is obviously a family goal, it would be good if society could match that goal by ensuring that the wages that women earn have real value to the family and are not diminished because they are placing themselves in the workforce.

In addition, of course, we are also very concerned about native families and other families who do not get a full opportunity to participate in society. We also think that it is very critical, and that it is for the better interests of the programs in place and the recipients in general that a public education campaign be designed and undertaken to inform the Canadian public of the real value of Canada's social and family benefits programs. Its objective could be to stress or underline the importance of wellbeing that comes for both the recipient and the country from investing in supporting families. We have not done a very good job of advertising that aspect.

Families in need of family benefits are traceable through the programs such as Family Allowance. These programs become ready public targets during discussions on deficits, but the long-term impact of such related decisions are undervalued. We would go further and suggest that in the short term we take a two-pronged approach to deal with families living in poverty. We need to look very seriously at the income levels of families on income support programs.

One particular study has indicated that in many ways the system can be as debilitating as it is helpful. As long as people are kept near the poverty line—in this case 38 per cent on poverty and 54 per cent on poverty, depending on in which part of the country you live—and on social assistance, they will not be very productive nor have opportunities to get ahead.

Second, we believe that there has to be serious intent to increase the opportunity for social assistance recipients to become self-supporting. Most programs seem to be designed to punish social assistance recipients for not being self-reliant by removing assistance dollars on a one-to-one basis the moment they manage to earn a few dollars in the community. Considering that they are only living at approximately 48 per cent of the poverty line to begin with, this does not seem like a reasonable strategy if we want to motivate and encourage people to leave the social assistance system.

We also believe that spousal and child support orders should be strictly enforced. While we think we have in place at present a more balanced system which requires parents to support children and other spouses, where necessary and at least for a specified period of time, one of the things we do know is that these orders are not being maintained and enforced. As long as families are dependent on this money and it is not forthcoming, it creates a major problem, particularly for one-parent families.

*[Traduction]*

notamment pour ramener à la maison un deuxième revenu qui empêchera la famille de vivre sous le seuil de la pauvreté. Il est donc aberrant qu'elles n'y parviennent pas, faute de gagner un salaire suffisant. Comme il s'agit de toute évidence d'un objectif familial, il serait bon que la société aide les femmes à atteindre cet objectif en faisant en sorte qu'elles touchent des salaires décents pour leur famille et qu'elles ne soient pas dévalorisées lorsqu'elles vont travailler.

Évidemment, nous sommes aussi très préoccupés par les familles autochtones et autres qui n'ont pas la possibilité de participer pleinement à l'édification de la société. Nous croyons également qu'il faut, aussi bien dans l'intérêt des programmes en place que dans celui des bénéficiaires, organiser une campagne d'information pour renseigner la population canadienne sur la valeur réelle des programmes canadiens de prestations sociales et familiales. L'objectif de cette campagne pourrait être de souligner les avantages que les bénéficiaires et le Canada retireront d'un investissement dans les programmes d'aide aux familles. C'est un aspect que nous avons négligé.

Il est possible de déterminer quelles familles ont besoin de prestations familiales par l'entremise de programmes comme celui des allocations familiales. Ces programmes sont des cibles de choix lorsqu'on discute des déficits, mais on sous-estime les répercussions à long terme des décisions prises à leur sujet. Nous irions même jusqu'à préconiser, à court terme, une approche à deux volets pour résoudre le problème des familles vivant dans la pauvreté. Il faut examiner très sérieusement les revenus des familles visées par les programmes de soutien du revenu.

Une étude a d'ailleurs révélé que le système peut, à maints égards, faire autant de tort que de bien. Les gens que l'on maintient tributaires de l'aide sociale ou près du seuil de la pauvreté—ceux-ci ayant parfois pour subsister 38 p. 100 ou de 54 p. 100 de ce qui constitue le seuil de la pauvreté selon la région du pays où ils vivent—ne seront pas très productifs et n'auront guère de possibilités de s'en sortir.

Deuxièmement, nous croyons qu'il faut prendre des mesures concrètes pour inciter les bénéficiaires de l'aide sociale à devenir autonomes. Il semble que la plupart des programmes visent à pénaliser les assistés sociaux qui ne subviennent pas entièrement à leurs besoins, car dès que ceux-ci réussissent à gagner quelques dollars au sein de la collectivité, on réduit d'autant l'aide qu'ils reçoivent. Compte tenu du fait qu'au départ ils ont pour vivre environ 48 p. 100 de ce qui constitue le seuil de la pauvreté, cette stratégie ne semble pas très raisonnable si l'on veut motiver les assistés sociaux et les encourager à ne plus dépendre de l'aide sociale.

Nous croyons aussi qu'il faut rigoureusement appliquer les ordonnances alimentaires rendues à l'égard des conjoints et des enfants. Nous disposons, à l'heure actuelle, d'un système équilibré qui oblige les parents à subvenir aux besoins de leurs enfants et de leurs conjoints, lorsque c'est nécessaire, du moins pendant un certain temps mais les ordonnances ne sont pas appliquées rigoureusement. Quand une famille dépend d'une pension alimentaire qui ne lui est pas versée, elle est en



[Text]

Perhaps consideration should be given to the idea of integrating public assistance support and spousal support payments. Under the present structure many social assistance agreements or contracts, if you wish, with recipients are based on the amount of anticipated money that will be received from the spouse. If that money is paid irregularly or infrequently or not at all, the social assistance recipient is faced with going on and off the system. We feel that these issues are related and would be very helpful in both the short term and long term with regard to financial assistance.

There is one other area that is of key importance. It is not within the family assistance realm, but within the housing realm. We know that many families, particularly those on social assistance in areas like Ottawa or Toronto, are spending upwards of 50 per cent to 75 per cent of their income on housing. If you are already removing a very large portion from your assistance allowance for rent, your capacity to do anything in the future is seriously diminished. Consequently, serious consideration should be given to the possibility of gearing rent to income when it comes to housing, particularly for those who are in the highest degree of need.

Before I end, I would like to take you through a small scenario of a family living in Ottawa, to bring this community based approach back into focus. A single mother with two children living in Ottawa on social assistance today is probably receiving \$13,000 per year. That means that her monthly income is \$1,083. By the way, that is 54 per cent of the poverty line figure in this city, so these people are already living at half the poverty line figure. If by good fortune that single mother can pay \$400 per month for rent, she is left with \$538, after utilities, to feed, nourish, and clothe her family, and pay for personal needs and for all the other expenses of her family. Agriculture Canada tells us that you need about \$5 per day per person for a nutritious, balanced diet. So if we remove \$15 per day from the remaining \$538, we are left with \$1 per day per person for the rest of the month to do everything else. If the child has to go on a school outing, the bus costs \$3, and the juice and snack which usually accompanies these outings costs \$2. That takes care of one week's worth of discretionary income that the mother has.

The document contains other scenarios. Many of these children, for example, simply do not go on these outings. They are amazingly absent that day from school. The decision of whether or not you take a child to a doctor becomes critical when the price of the bus is 85 cents for the child and \$1 for yourself, depending on when you have to go to the clinic. These children do not have baseball bats, baseball gloves or hockey sticks. These children do not get to go to Brownie camp. We have, for all intents and purposes, a very marginalized society.

Things become even worse if that person has to pay 50 per cent of her income or \$600 for rent. She has only enough

[Traduction]

sérieuse difficulté notamment s'il s'agit d'une famille monoparentale.

Il faudrait peut-être envisager la possibilité d'intégrer l'aide sociale et la pension alimentaire que touche le conjoint. Actuellement, le montant de l'aide sociale qui est consenti à un bénéficiaire est souvent calculé en fonction de la pension que le conjoint est censé lui verser. Si la pension est versée de façon irrégulière ou occasionnelle ou si elle ne l'est pas du tout, le bénéficiaire de l'aide sociale devra avoir recours au régime par intermittence. Ces questions sont interreliées, et nous croyons qu'il serait très utile, en ce qui concerne l'aide financière, de régler le problème à court et à long terme.

L'autre aspect qui revêt une importance capitale ne concerne pas directement l'aide aux familles. Il est plutôt lié au logement. Nous savons que de nombreuses familles, notamment celles qui bénéficient de l'aide sociale dans des villes comme Ottawa ou Toronto, dépensent de 50 à 75 p. 100 de leur revenu pour se loger. Quelqu'un qui doit consacrer au logement la majeure partie de l'aide qu'il reçoit est extrêmement limité dans ses perspectives de s'en sortir. En conséquence, il faudrait envisager sérieusement la possibilité de fixer les loyers en fonction des revenus, surtout dans le cas des plus démunis.

Avant de terminer, j'aimerais vous présenter le scénario d'une famille qui vit à Ottawa, pour replacer dans une juste perspective cette approche axée sur la collectivité. De nos jours, une mère célibataire avec deux enfants qui vit dans la région d'Ottawa et dépend de l'aide sociale reçoit à peu près 13 000 \$ par année. Mensuellement, elle touche donc 1 083 \$. Rappelons que ces revenus représentent 54 p. 100 du seuil de la pauvreté qui a été calculé pour cette ville et que cette famille doit, en l'occurrence, subsister avec la moitié de ce que l'on considère comme le seuil de la pauvreté. Si par chance cette mère a trouvé un logement dont le loyer est de 400 \$ par mois, il lui reste 538 \$, une fois les services publics payés, pour nourrir et vêtir sa famille, pour satisfaire ses propres besoins et pour payer les autres dépenses. D'après Agriculture Canada, pour un régime alimentaire équilibré, il faut prévoir 5 \$ par jour par personne. Si l'on déduit 15 \$ par jour du montant de 538 \$, il reste à chaque personne 1 \$ par jour pour faire autre chose durant le reste du mois. Lorsqu'un enfant doit participer à une sortie avec les élèves de son école, l'autobus coûte 3 \$, et le jus et le goûter habituellement servis lors de ces sorties coûtent 2 \$. La somme qui restait à la mère pour ses dépenses discrétionnaires vient donc d'y passer.

D'autres exemples sont présentés dans le document. Souvent, les enfants ne participent tout simplement pas à ces sorties. Comme par hasard, ils sont absents ce jour-là. La décision d'amener ou non un enfant chez le médecin est difficile à prendre lorsque le tarif de l'autobus est, à certaines heures, de 85 cents pour l'enfant et de 1 \$ pour l'adulte qui le conduit à la clinique. Les enfants démunis n'ont pas de bâton ou de gant de baseball ni de bâton de hockey. Ils ne vont pas non plus à des camps de louveteaux ou de jeannettes. Notre société les marginalise beaucoup, à tous les égards.

La situation est encore pire si la mère doit consacrer au loyer 50 p. 100 de ses revenus, soit 600 \$. Elle n'a que l'argent

[Text]

money to get her to the nineteenth day of the month. She has no money left to buy food or to meet any of the other expenses from the nineteenth to the thirtieth or thirty-first day of every month. That is probably an even more tragic, realistic and readily available scenario than the first one, which gives the family a bit of an opportunity.

Dr. Glossop has some issues he would like to raise on behalf of the Vanier Institute, and I know that Mr. Gaughan has a couple of recommendations to bring forward on behalf of Family Service Canada.

**Dr. Robert Glossop, Family Service Canada:** First, let me express our appreciation on behalf of the group of seven for the attention you are giving to the issue of childhood poverty. The very reason for which the group of seven called itself together a couple of years ago was to try to make Canadians aware of childhood poverty, so the attention you are giving to the topic is much appreciated.

I suppose if I were in your situation, I would feel somewhat daunted by the scope or the complexity of the issues and problems that are involved in this question of childhood poverty. As you can see from the recommendations that Mr. Williams has briefly summarized, we have talked in our group about family income security generally, targeted income security, wage policies, education and training, housing and family law. It begins to look like a lengthy agenda of legislative change, and I can appreciate that it may be a great deal to digest.

However, I think the length and breadth of those recommendations reflects two things: First of all, the diverse interests of the groups that we represent; secondly, the underlying reasons that account for the incidence of child poverty. I would stress again that the poor children are the sons and daughters of poor parents. I must tell you that one of my own concerns has been that once our group was successful in securing some increased level of public attention to the question of child poverty, the media quickly picked it up and projected out this image of a bunch of street urchins running around the streets of Canadian cities, as though poor kids were somehow isolated and not poor by virtue of the marginal economic circumstances of their parents.

For that reason, I would hope that in your considerations you would look very carefully at the underlying causes, and not rely on what I would call ameliorative programs to simply supplement the diminished capacities of poor families to care adequately for their children.

On a point of clarification, to make sure that the figures in the transcript are correct, the amount of money that will have effectively been withdrawn from the overall family and child benefit system by 1991, in constant 1986 dollars, is \$1.5 billion. I think Mr. Williams may have said that that amount would be \$500 million. It is, in fact, \$1.5 billion.

Again, Mr. Chairman, I wish to express my appreciation for the attention you are giving to this topic.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Glossop. Mr. Gaughan.

[Traduction]

nécessaire pour se rendre au 19<sup>e</sup> jour du mois. Du 19<sup>e</sup> au 30<sup>e</sup> ou 31<sup>e</sup> jour, elle n'a plus d'argent pour acheter de la nourriture ou pour ses autres dépenses. Ce scénario est plus tragique, mais il est probablement plus réaliste que le premier la famille ayant en effet une mince chance de s'en sortir dans le premier cas.

M. Glossop aurait quelques observations à faire au nom de l'Institut Vanier. M. Gaughan a aussi certaines recommandations à formuler au nom de Services à la famille-Canada.

**M. Robert Glossop, Services à la famille-Canada:** Au nom du groupe des sept, j'aimerais d'abord remercier le Comité de l'intérêt qu'il porte à la question de la pauvreté chez les enfants. C'est justement pour sensibiliser les Canadiens au problème de la pauvreté chez les enfants que le groupe des sept s'est constitué il y a quelques années. Nous apprécions donc vivement l'intérêt que vous portez à la question.

Si j'étais à votre place, je serais sans doute découragé par l'ampleur ou la complexité des problèmes liés à la pauvreté chez les enfants. Comme vous pouvez le constater à la lumière des recommandations que M. Williams a brièvement résumées, notre groupe a abordé diverses questions dont la sécurité du revenu familial en général, celle de certains groupes, la politique salariale, l'éducation et la formation, le logement et le droit de la famille. La liste des modifications législatives à apporter est de plus en plus longue, et je comprends que cela puisse vous sembler indigeste.

Je pense toutefois que l'ampleur de ces recommandations reflète deux choses: premièrement, la diversité d'intérêts des groupes que nous représentons; deuxièmement, les raisons sous-jacentes pouvant expliquer la pauvreté chez les enfants. J'aimerais rappeler que les enfants pauvres sont les fils et les filles de parents pauvres. Il faut dire que, lorsque notre groupe a réussi à attirer l'attention de la population sur la question des enfants pauvres, les médias se sont vite emparés du sujet. Ils ont donné des enfants pauvres l'image d'une bande de voyous qui errent dans les rues des villes canadiennes, comme s'il s'agissait de cas isolés plutôt que des êtres démunis du fait de la situation économique marginale de leurs parents.

J'espère donc que, dans le cadre de votre étude, vous examinerez très attentivement les causes sous-jacentes et que vous ne vous en remettrez pas simplement à des programmes de redressement dont le but est simplement d'aider les familles incapables de prendre soin adéquatement de leurs enfants.

J'aimerais aussi apporter une précision et m'assurer que les chiffres qui figurent dans le compte rendu sont exacts. Pour 1991, les prestations aux familles et aux enfants seront réduites de 1,5 milliard de dollars, en dollars constants de 1986. Je crois que M. Williams a parlé d'une réduction de 500 millions de dollars, mais il s'agit en réalité de 1,5 milliard.

En terminant, madame le président, j'aimerais à nouveau vous remercier de l'attention que vous portez à la question.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Glossop. La parole est à vous, monsieur Gaughan.



[Text]

**Mr. Gerry Gaughan, M.S.W., C.S.W., Member, Board of Directors, Family Service Canada:** Madam Chairman, I would also like to express my thanks for the opportunity to be here to speak to our concerns about the family in a very general way.

A couple of comments made by both Dr. Glossop and Mr. Williams concerned what one might almost call the integrated view of poverty. I recall hearing last week that a bill had gone to the President of the United States on child care. I think that bill had an expenditure value of something like \$31 billion. It appeared that the President was not about to sign that bill or even to receive it because, of that \$31 billion, \$18 billion would go to the families and not directly to the children.

That, Madam Chairman, speaks to the concerns that we feel with respect to isolating children as objects of poverty; of, as Dr. Glossop pointed out, the media picking up this isolated point and making it a concern, implying that poor families cannot look after poor children.

Having worked in the family area since 1956, one concern that I have to a great degree is the isolation of children for their own purposes, while still continuing the cycle of poverty in poor families. Therefore the general thrust of Family Service Canada's recommendation is that, if from a value perspective we can devise some method of consolidating under one transfer payment a grant to families or a payment to families which might recognize families as an integrated force or system, that would be preferable to the concept of attempting to transfer money directly to poor children. I know that we do not envisage doing any such thing, but philosophically we almost embrace that concept. That was the one major concept I wanted to put forward on behalf of Family Service Canada.

**The Chairman:** Thank you very much. Senator Hébert will commence the questioning.

**Senator Hébert:** If I understood your remarks, you said that the level of poverty of children in Canada has increased. In other words, the situation is worse now than it was some years ago. Is that correct?

**Dr. Glossop:** It would be more accurate to say that it has remained relatively static over the last 20 years. What has happened, though, is that as the incidence of poverty among other segments of the population has been reduced, most dramatically among the senior members of our population, the rates of childhood poverty have not been reduced. They have, in fact, increased over the last decade, namely the 1980s. Those rates declined modestly, however, after 1986, but the incidence of childhood poverty remained higher at the end of the last decade than it did at the outset of the 1980s, according to Statistics Canada.

**Senator Hébert:** Are you saying that the main cause of that would be the reduction in funding of \$1.5 billion?

**Dr. Glossop:** No, I think we need to be clear. The \$1.5 billion amount has been withdrawn from the overall family and child benefit system, so that it has impacted on all families—

[Traduction]

**M. Gerry Gaughan, M.Serv.Soc., travailleur social agréé, membre du conseil d'administration de Services à la famille-Canada:** Madame le président, j'aimerais aussi remercier le Comité de nous donner la possibilité d'exprimer nos préoccupations générales au sujet de la famille.

MM. Glossop et Williams ont fait certaines observations à propos de ce que d'aucuns pourraient appeler la conception intégrée de la pauvreté. J'ai appris la semaine dernière que le Président des États-Unis avait été saisi d'un projet de loi sur les services de garde d'enfants. Si je ne m'abuse, ce projet prévoyait des dépenses de l'ordre de 31 milliards de dollars. Apparemment, le Président a refusé de signer le projet de loi et ne l'a pas jugé recevable parce que, sur les 31 milliards, 18 étaient versés aux familles, et non pas directement aux enfants.

Madame le président, voilà qui illustre bien nos préoccupations quand nous parlons d'isoler les enfants comme objets de pauvreté. Comme M. Glossop l'a indiqué, les médias ont monté la question en épingle et ont laissé entendre que les familles pauvres ne pouvaient pas s'occuper des enfants démunis.

Je travaille auprès des familles depuis 1956 et je déplore qu'on isole les enfants pour leur propre bien, tout en perpétuant le cycle de la pauvreté dans les familles démunies. En conséquence, un des buts de la recommandation de Services à la famille-Canada serait de faire en sorte que l'on puisse regrouper dans un seul paiement de transfert les subventions ou les sommes versées aux familles, de manière à reconnaître ces dernières comme un système ou une force intégrée. Cela vaudrait mieux que d'essayer de transférer des fonds directement aux enfants pauvres. Je sais que cette solution n'est pas envisagée en pratique, mais théoriquement, c'est un peu ainsi que nous concevons les choses. C'est là le grand principe que je voulais expliquer au nom de Services à la famille-Canada.

**Le président:** Je vous remercie infiniment. Le sénateur Hébert posera la première question.

**Le sénateur Hébert:** Si j'ai bien compris, vous avez dit que la pauvreté chez les enfants canadiens s'est accrue. Autrement dit, la situation est pire qu'il y a quelques années. Est-ce exact?

**M. Glossop:** Il serait plus juste de dire que la situation a relativement peu évolué depuis 20 ans. Ce qui s'est produit, c'est qu'on a réussi à réduire le problème de la pauvreté dans d'autres groupes de population, notamment chez les personnes âgées, mais que le pourcentage d'enfants pauvres n'a pas diminué. Il a en fait augmenté au cours de la dernière décennie, c'est-à-dire durant les années 80. Il a légèrement diminué après 1986, mais, selon Statistique Canada, l'incidence de la pauvreté chez les enfants est restée plus élevée à la fin de la décennie qu'elle ne l'était au début des années 80.

**Le sénateur Hébert:** Tenez-vous pour principales responsables de cette question les compressions budgétaires de 1,5 milliard de dollars?

**M. Glossop:** Non, je pense qu'une précision s'impose. Le montant de 1,5 milliard qui a été retiré visait l'ensemble des prestations aux familles et aux enfants, de sorte que les com-

[Text]

poor families, middle-class families and wealthy families. The suggestion that we are making is that it is not appropriate to try to address the needs of poor children and their parents by denying the needs of other parents and other children who are not poor. We are saying that, in fact, the incidence of childhood poverty reflects a general erosion of this society's commitment and support to children in general. However, one cannot simply make the declaration that the \$1.5 billion reduction has increased or prevented a further reduction in the incidence of childhood poverty.

However, those withdrawals from the family and child benefit system will have taken away any of the modest increases to benefits that have been awarded on a targeted basis to poor families and poor children, by virtue of the inherent erosion of the value of the benefits through the partial de-indexation of the entire system.

**Senator Hébert:** I suppose you are aware of a bill known as C-21 that is now under discussion between the two Houses of Parliament and has to do with profound changes in the U.I. system. Are you familiar enough with that bill to tell us if you think it will have an impact on your main preoccupation, which is the poverty of children? In other words, will it increase the level or have no effect? What do you think?

**Dr. Glossop:** My colleagues may be able to supplement my answer. I must say that I have not looked at that bill in detail. However, what we do know with respect to the incidence of childhood poverty is that the clearest factor that is associated with it is the employment status of parents. At the beginning of the 1980s, at the time of the recession, we saw the rates of childhood poverty skyrocket. The unemployment of parents, therefore, becomes a crucial causative factor in explaining the incidence of childhood poverty.

While recognizing that Bill C-21 will not necessarily tell us what will happen to rates of unemployment, it does represent a significant change to the response that we, as a society, make to unemployment. If the benefits that are provided to unemployed persons are reduced in purchasing value or in tenure, then I have little doubt that, over time, we would see increased upward pressures on the numbers of children living in poverty by virtue of the fact that the unemployment insurance system may not supplement the incomes of their parents as well as it has traditionally done. That is a very moot point and one that it is important to recognize. We tend to think of incomes of families as a packagable number. If I say \$24,000 per year, your mind automatically divides it by 12 and says that is \$2,000 a month. However, we find that that pattern is not consistent, particularly for poor families and children living in poverty. We find that work interruptions and general income inconsistency are major contributors to the ups and downs of such families. The effect the changes to the Unemployment Insurance Program will have, I cannot say. However, we do know that that decision will hurt poor families in a couple of areas. By making the working poor wait longer or by shortening the period of benefits you are not doing anything to

[Traduction]

pressions ont eu une incidence sur toutes les familles, qu'elles soient pauvres, à revenus moyens ou riches. Ce que nous disons, c'est qu'il ne faut pas essayer de régler le problème des enfants pauvres et de leurs parents sur le dos des autres parents et enfants qui ne vivent pas dans la pauvreté. Nous disons que l'incidence de la pauvreté chez les enfants est une indication de l'intérêt moindre que la société porte aux enfants en général et de l'aide qu'elle leur consacre. Cependant, on ne peut pas simplement dire que la réduction de 1,5 milliard de dollars a augmenté l'incidence de la pauvreté chez les enfants ou qu'elle a empêché d'atténuer le problème.

En sabrant dans le régime des prestations aux familles et aux enfants, on annulera toutefois les modestes augmentations de prestations accordées aux familles et aux enfants pauvres, du fait de l'érosion inhérente de la valeur des prestations résultant de la désindexation partielle appliquée à l'ensemble du système.

**Le sénateur Hébert:** Vous avez sans doute entendu parler du projet de loi C-21 qui est actuellement à l'étude devant les deux Chambres du Parlement et qui propose de modifier en profondeur le Régime d'assurance-chômage. Connaissez-vous suffisamment ce projet de loi pour nous dire s'il aura une incidence sur votre principal sujet de préoccupation, soit la pauvreté chez les enfants? En d'autres termes, va-t-il entraîner une augmentation de la pauvreté ou sera-t-il sans effet? Qu'en pensez-vous?

**M. Glossop:** Mes collègues pourront peut-être compléter ma réponse. Je dois dire que je n'ai pas examiné le projet de loi en détail. Cependant, le facteur le plus nettement lié à l'incidence de la pauvreté chez les enfants est hors de tout doute la situation des parents au chapitre de l'emploi. Au début des années 80, au moment de la récession, nous avons vu les pourcentages de pauvreté chez les enfants atteindre des sommets sans précédent. Il existe donc une corrélation très étroite entre le chômage des parents et l'incidence de la pauvreté chez les enfants.

Nous ne pouvons pas dire précisément quel effet le projet de loi C-21 aura sur les taux de chômage, mais ce qui est certain, c'est qu'il modifiera considérablement la façon dont nous répondons au chômage en tant que société. Si nous réduisons les prestations que nous versons aux chômeurs, que ce soit en restreignant le pouvoir d'achat ou la durée, je suis presque certain que le nombre d'enfants vivant dans la pauvreté fera l'objet de pressions à la hausse, avec le temps, tout simplement parce que le régime d'assurance-chômage ne soutiendra pas le revenu de leurs parents comme il le faisait auparavant. C'est une question très controversée que nous devons prendre en considération. Nous avons tendance à voir le revenu familial comme un montant décomposable. Si je vous parle d'un revenu de 24 000 \$ par année, vous pensez automatiquement que, divisé par 12, il représente 2 000 \$ par mois. La réalité est parfois tout autre, notamment dans le cas des familles et des enfants pauvres. Nous avons en effet constaté que les interruptions de travail et l'irrégularité générale des revenus, sont une cause importante des hauts et des bas que connaissent ces familles. Je ne peux pas vous dire quelles répercussions auront les modifications apportées au Régime d'assurance-chômage. Cependant, nous savons qu'à certains égards, ces modifications



## [Text]

enhance the capacity of these people to continue to look after their families. The second phenomenon has to do with the fact that we change the value of earning potential when we go on unemployment insurance. We drop from our full value to 60 per cent of our value. By the way, that is not based on need, but on earned income. So a family of four living near the poverty line with both parents working in the community and earning \$2,000 a month is just staying above the poverty line. When the income of that family drops by 40 per cent, the drop is immediate, regardless of the size of the family. There is no question that this flow in and out of the workforce is a major contributing factor to long-term poverty and, if you wish, to the institutionalization or systematization of it. It is critical that we consider the long-term implications of these measures. These families cannot drop two kids. This is not a business whereby parents can say, "My income dropped by half last month and therefore I will not buy a new computer." These people have kids who will be there for ever. That is one critical factor.

Another thing—and this goes back to your first question—relates to some studies done by the Institute of Research on Public Policy—which indicated that 47 per cent of all tax filers in this country who reported in 1988 showed incomes of \$20,000 or less. So while we throw around averages that make things look very good, these tax files of families on incomes of \$20,000 or less give an actual indication of why 25 per cent of families in this country live below the poverty line. The poverty line in this country is somewhere around \$24,000 per year, depending on the family size and the urban area. There are a number of people in our system who are at that level of income but are barely sustaining themselves. Any work interruption, particularly an interruption which causes extra stress, such as prolonging the waiting period before receiving payments or shortening the time for which one can receive the allowance, will only contribute, as far as I am concerned, although I cannot give you evidential cause and effect, to the problem that already exists because there is no alternative to that system. I hope that answers your question.

**Senator Hébert:** Of course, my question is a hypothetical one because Bill C-21 is not law yet.

**Senator Spivak:** Madam Chairman, if you will permit, I would like to ask all my questions at once, and the witnesses can comment as they see fit. First, would you advocate some kind of guaranteed annual income in Canada? If so, what type of scheme would you propose, and is this the time to do such a thing? Second, although you have indicated that you did not want to discuss the Swedish system, do you think that that type of system should be a goal for Canada? I understand that system now provides for 18 months of paid child care leave. Third, you did not mention in your presentation child day care. Why not, given that it is a very important factor, particularly

## [Traduction]

frapperont durement les familles pauvres. En faisant attendre les gagne-petit plus longtemps ou en écourtant leur période de prestations, on ne fait rien pour les aider à continuer de subvenir aux besoins de leur famille. L'autre aspect concerne le fait que l'on voit son potentiel de gains modifié quand on touche de l'assurance-chômage. On reçoit alors 60 p. 100 de ce potentiel. Rappelons d'ailleurs que la valeur de celui-ci n'est pas fondée sur les besoins, mais sur le revenu gagné. Ainsi, une famille de quatre dont les deux parents travaillent et rapportent des revenus de 2 000 \$ par mois vit à peine au-dessus du seuil de la pauvreté. Quand le revenu de cette famille chute de 40 p. 100, la baisse est immédiate, indépendamment de la taille de la famille. Il est certain que le fait d'entrer sur le marché du travail et d'en sortir est un facteur important qui contribue à la pauvreté à long terme et, si vous me passez l'expression, à son institutionnalisation ou à sa systématisation. Nous devons absolument considérer les répercussions à long terme de ces mesures. En pareil cas, la famille ne peut pas abandonner ses deux enfants. Il ne s'agit pas d'une situation où les parents peuvent décider de retarder l'achat d'un nouvel ordinateur, parce que leur revenu a baissé de moitié le mois précédent. Ces familles ont des enfants à leur charge. C'est un aspect très important.

J'aimerais aussi parler d'un autre point qui nous ramène à votre première question. Il s'agit d'études effectuées par l'Institut de recherches politiques et révélant que 47 p. 100 de ceux qui ont produit une déclaration d'impôt au Canada, en 1988, ont déclaré des revenus de 20 000 \$ ou moins. On nous lance à gauche et à droite des moyennes qui laissent supposer que la situation n'est pas si mal, mais les déclarations d'impôt des familles dont les revenus sont de 20 000 \$ ou moins peuvent expliquer pourquoi 25 p. 100 des familles canadiennes vivent sous le seuil de la pauvreté. Au Canada, le seuil de la pauvreté se situe aux environs de 24 000 \$ par année, selon le nombre de personnes qui composent la famille et le lieu de résidence. Un certain nombre de personnes gagnent ce revenu, mais arrivent à peine à subvenir à leurs besoins. Toute interruption de travail, notamment une interruption qui occasionne un stress supplémentaire, en raison, par exemple, d'une prolongation de la période d'attente ou d'une période de prestations écourtée, ne contribuera qu'à aggraver un problème qui existe déjà, vu l'absence de solution de rechange. C'est là mon opinion personnelle, même si je ne peux pas vous fournir des preuves de ces répercussions. J'espère que cela répond à votre question.

**Le sénateur Hébert:** Évidemment, ma question est purement hypothétique, car le projet de loi C-21 n'a pas encore force de loi.

**Le sénateur Spivak:** Madame le président, si vous me le permettez, j'aimerais poser mes questions en bloc. Les témoins pourront ensuite y répondre à leur convenance. Premièrement, êtes-vous en faveur d'une sorte de revenu annuel garanti au Canada? Dans l'affirmative, quel genre de régime proposeriez-vous, et le moment est-il bien choisi pour adopter cette mesure? Deuxièmement, même si vous avez dit que vous ne vouliez pas parler du régime qui est en place en Suède, croyez-vous que le Canada devrait s'en inspirer? Si je ne m'abuse, on accorde là-bas un congé rémunéré de 18 mois pour permettre aux parents de prendre soin de leur enfant. Troisièmement,

[Text]

in view of the fact that we are now awaiting renewal of that policy. Fourth, you said that it is within the federal government's capacity to ensure adequate amounts of funds and that provincially the levels of financial assistance are not adequate. In my own province of Manitoba, we have municipal rates as well, so the three levels of government are involved. I just wonder how you think we can do anything there. Of course, if we were to come up to the federal level, we would all be in good shape in this country. My fifth question is more of a generic one. Our economic system does not produce enough jobs. I realize that you are not advocating a socialist system, but what do we do about the major problem that our economic system does not generate enough jobs? It is a key reason why people cannot get off welfare and into the workplace.

**Mr. Williams:** The child care option has been discussed and is included in one of the recommendations with regard to the accessibility of parents to the work force. So while it is not a recommendation in this element, it is one which Family Service Canada has supported in the past in a different form. The group has never come to a consensus on the issue, so it is only mentioned in the document as a strategy.

**Senator Spivak:** Perhaps I did not put that question clearly enough. It would be helpful if you had particular recommendations at this point to direct the government in preparing its policy. Your organization has some clout, and you know what the system was before and what child care advocates are saying. I encourage you to pass along to government your views on child care.

**Mr. Williams:** I would be happy to do that. We did that in 1985 in the discussion paper on child and elderly benefits. I would be happy to put those recommendations forward again.

With regard to the economic system in this country, it does not produce enough jobs because it does not put enough creative people into the work force. This country also, by political choice, chooses to debilitate or keep from the work force 8 to 10 per cent of the population. Why, I do not know. So with regard to levels of federal funding, there is no question that as long as we sustain the kind of minimum wage strategy we have in place, which is to make the minimum wage fall to 50 per cent of what it was some 15 years ago, we will never have people coming into the work force who want to work and support their families. It makes no sense to go to work when what you are earning is half of what it was 10 years ago. We have some problems there that I think would take hours to discuss. Clearly, that is why we are taking the two-pronged approach. These are systemic questions which need to be addressed apart from other components.

**Dr. Glossop:** The honourable senator has created quite an agenda for long discussion. Like Family Service Canada, the Vanier Institute has long advocated a more accessible, affordable child care system and so on. I would like to make one

[Traduction]

pourquoi n'avez-vous pas abordé la question des garderies dans votre exposé, alors qu'il s'agit d'une question très importante, d'autant plus la nouvelle politique doit bientôt être annoncée? Quatrièmement, vous avez dit que le gouvernement fédéral est en mesure de fournir l'aide financière nécessaire, contrairement aux provinces. Dans la province d'où je viens, le Manitoba, les municipalités ont aussi voix au chapitre. Il y a donc trois niveaux de gouvernement en cause. Que pouvons-nous faire à votre avis? Évidemment, si l'on pouvait compter sur le fédéral, tout le monde se porterait bien au Canada. Ma cinquième question est de nature plus générale. Notre système économique ne crée pas suffisamment d'emplois. Je sais que vous ne préconisez pas l'instauration d'un régime socialiste, mais que feriez-vous pour résoudre ce problème de taille, c'est-à-dire le fait que notre système économique ne crée pas assez d'emplois? C'est là une des principales raisons pour laquelle les gens restent tributaires de l'aide sociale et ne parviennent pas à réintégrer le marché du travail.

**M. Williams:** Nous avons abordé la question des garderies dans l'une des recommandations concernant l'accessibilité des parents au marché du travail. Services à la famille-Canada n'a pas expressément formulé de recommandation à ce sujet, mais il s'est déjà dit en faveur de la mise en place de services de garde. Comme notre groupe n'est cependant pas parvenu à un consensus, la question n'est abordée dans le document qu'à titre de stratégie.

**Le sénateur Spivak:** Peut-être n'ai-je pas été assez claire. Si vous pouviez formuler des recommandations particulières, cela aiderait le gouvernement à définir sa politique. Votre organisme a un certain poids, et vous savez comment les choses fonctionnaient auparavant et ce que disent les défenseurs des services de garde. Je vous encourage à faire connaître vos vues au gouvernement en la matière.

**M. Williams:** J'en serais heureux. Nous lui avons effectivement fait part de nos vues en 1985 dans un document de travail sur les prestations destinées aux enfants et aux personnes âgées. Je serais heureux de reformuler ces recommandations.

Pour de qui est de l'économie de notre pays, s'il ne se crée pas suffisamment d'emplois, c'est qu'elle n'intègre pas assez de gens créateurs à la population active. Notre pays choisit également pour des raisons pratiques de tenir de 8 à 10 p. 100 de la population en chômage. J'ignore pourquoi. Ce qui est certain, c'est que personne ne voudra venir grossir les rangs de la population active pour faire vivre sa famille aussi longtemps que le régime actuel de salaire minimum sera appliqué, car ce dernier n'est plus aujourd'hui que 50 p. 100 de ce qu'il était il y a environ 15 ans. Il y a aucune raison d'aller travailler lorsque vous savez que vous gagnerez la moitié de ce que vous gagniez il y a dix ans. Il faudrait des heures pour examiner tous ces problèmes. Voilà pourquoi nous abordons la questions sur deux fronts; il s'agit de questions systémiques qui doivent être envisagées séparément des autres aspects du problème.

**M. Glossop:** L'honorable sénateur a abordé un sujet qui pourrait être longuement débattu. Tout comme les Services à la famille Canada, l'Institut Vanier réclame depuis longtemps un système de garde d'enfants plus accessible et plus abordable.



*[Text]*

comment about the proposed child care system. In my opinion it was unfortunate that we as Canadians missed this opportunity to declare that we share the responsibility for the well-being of the next generation. The proposal, in my opinion, was seriously flawed.

**Senator Spivak:** I hope you know that the Senate played some role to improve things there.

**Dr. Glossop:** Absolutely, and you detailed and examined some of the flaws very well. However, that opportunity represented, perhaps for the first time in Canadian history, an opportunity in which we might have said, "We share responsibility for the next generation, whether that generation comes from poor families, middle-income families or upper-income families." I hope we can put that philosophy back on the agenda and perhaps come forward with a better bill.

You inquired about guaranteed annual income. Many years ago our institute supported a variation of guaranteed annual income. However, it is more of a rhetorical device now than anything else. Quite frankly, I am concerned that, whereas the guaranteed annual income concept was first introduced by economists labelled conservative, it was then taken up by left-wing economists and now it has gone back again and is being advocated by those who seem to be conservative economists. I think it is crucial for us to look to the integration of the income security programs that we provide for families in general, and then also to look at our targeted incomes or programs for poor families. In that way, I think we would be speaking in concert with Family Service Canada when we talk about an integrated family benefit. Whether or not we call it a guaranteed annual income is not the most important question.

With regard to the economic system and to jobs, as you probably know from briefings that you have attended with regard to the demographic review, there are fairly solid projections that that will not be the problem that it has been throughout the past 20 years. In fact, there may be significant labour shortages. Therefore, in this brief that we have presented today, we have underlined the need to invest now in the entire generation of young people upon whom we will all become dependent in the future.

However, the question of the quality of those jobs becomes, I think, an important issue. There has been some recent work by the Economic Council of Canada with regard to good jobs and bad jobs. Also, the erosion of the middle-class, semi-professional positions, I think, warrants a good deal of discussion.

If it is the wish of the committee, Madam Chairman, I am sure that we could gather for you research that documents the relationship of childhood poverty to the kinds of jobs and the sectors within the economy where the parents of such children are employed.

With respect to Sweden, I intend to stay away from the subject.

**Mr. Williams:** Just very quickly, Madam Chairman, I would like to mention the kind of approach that is used in Sweden. It is one where the society in general has set up a different structural approach to families. They do not have just a simple income policy but a very integrated family or, if you

*[Traduction]*

ble. J'aimerais faire une remarque au sujet du régime de garde proposé. À mon avis, il est regrettable que nous ayons raté l'occasion de nous déclarer tous responsables, en tant que Canadiens, du bien-être de la prochaine génération. D'après moi, le projet qui a été avancé présentait de graves lacunes.

**Le sénateur Spivak:** Vous n'êtes pas sans savoir, j'espère, que le Sénat a contribué un peu à redresser les choses.

**M. Glossop:** Tout à fait, et vous avez très bien relevé et examiné certaines de ces lacunes. Cependant, l'occasion qui nous était offerte était peut-être la première, dans l'histoire du Canada, où nous aurions pu affirmer « nous sommes collectivement responsables de la prochaine génération, que celle-ci soit issue de familles à faible revenu, de familles à revenu moyen, ou familles à revenu élevé ». J'espère que nous pourrions remettre ces principes à l'ordre du jour et peut-être produire un meilleur projet de loi.

Vous avez parlé de revenu annuel garanti. Il y a de cela de nombreuses années, notre institut s'était porté en faveur d'une formule différente de revenu annuel garanti. Quoi qu'il en soit, la question est devenue plutôt théorique. À vrai dire, je constate avec perplexité par des économistes qualifiés de conservateurs, et qu'elle a ensuite été reprise par des économistes de gauche et maintenant, elle est à nouveau défendue par des économistes qui semblent conservateurs. Il faut absolument que nous songions à intégrer les programmes de la sécurité du revenu offerts aux familles en général et que nous examinions aussi les programmes et prestations que nous destinons aux familles pauvres. Nous reprendrions ainsi le discours de Services à la famille Canada pour ce qui est prestations familiales intégrées. Que ce régime soit appelé ou non un régime de revenu annuel garanti n'est pas la question la plus importante.

Vous savez sans doute, d'après les mémoires que vous avez reçus au sujet de l'étude démographique, que les projections concernant l'économie et l'emploi indiquent assez clairement que nous ne connaissons pas le problème que nous connaissons depuis 20 ans. En fait, il pourrait y avoir d'importantes pénuries de main-d'œuvre. Nous avons donc voulu, dans notre mémoire, souligner la nécessité d'investir maintenant dans l'ensemble de la génération des jeunes dont nous dépendrons tous dans l'avenir.

Cependant, il devient important d'étudier la qualité des emplois disponibles. Le Conseil économique du Canada s'est d'ailleurs penché récemment sur l'emploi au futur. En outre, il faut examiner attentivement la question de l'érosion des postes semi-professionnels dans la classe moyenne.

Si le Comité le souhaite, je suis sûr que nous pouvons trouver des rapports de recherche qui établissent un lien entre la pauvreté chez les enfants et la nature des emplois et des secteurs économiques qu'occupent les parents de ces enfants.

Pour ce qui est de la Suède, je préfère ne pas me prononcer.

**M. Williams:** Madame le président, j'aimerais évoquer brièvement la façon très différente de la nôtre dont l'ensemble de la société suédoise envisage la famille. Les Suédois n'ont pas une simple politique du revenu mais un régime familial intégré ou, si vous voulez, un régime social qui offre de nombreuses

*[Text]*

wish, societal process by which many things are guaranteed, such as income, longevity of employment and child care. I recall meeting someone from Sweden who was visiting here in Canada who remarked to me how fascinated they were that no one in Canada asked about the quality of child care when they placed their children. In Sweden, the question always is: "At what superior level of care are my children being cared for?"; not whether they have a caregiver for this week or whether they can arrange that. Therefore we are dealing with an attitudinal change, if you wish, or the whole systemic approach of people to such a situation, and I do not think that it is an overnight, light-switch phenomenon whereby we can say: "Yes, tomorrow we will institute four or five major structural changes to our system," and the whole society will quietly drag itself along.

It seems to me that, in the excitement of the free enterprise model winning out over the socialist model in the public world view these days, we will be slogging uphill for a while in order to convey the messages contained in the kind of program that Sweden has, which is really a blend of these two concepts. It is a blend of free enterprise strategies, where free enterprise strategies are appropriate, and of social strategies where social strategies are appropriate. In other words, they are not attempting to solve all their problems with one strategy. In my opinion, that is what is unique about the Swedish system. However, to try to shift the Swedish system, lock, stock and barrel, to Canada would be as disastrous as moving the economic ideas that we have to developing countries, recognizing that they have neither the industrial technical support or anything else with which to do it.

Therefore what I am saying, Madam Chairman, is that we need to do a great deal of work before we get there.

**Senator Cochrane:** What types of reforms do you feel would be most useful in regard to our social assistance system?

**Dr. Glossop:** One of the first priorities should be to address the circumstances of the working poor, making sure that our social assistance programs, as they are defined by both federal and provincial levels of government, do not tax back, as Mr. Williams put it, dollar for dollar moneys earned by low-income people. There have been a variety of workable proposals put forward both within government and by organizations and groups outside of government. The Canadian Council on Social Development, for instance, has put its proposals forward on that matter. That, then, would address the needs of the working poor, and I think that is a vital component.

Referring to the recent report called "Transitions" from the Social Assistance Review Committee of Ontario, that report is peculiar to that province but I think has general applicability as a model of assessment across the country. One sees, first of all, a need for increased rates. Also, the emphasis in that report is on providing people with capacities and opportunities in order to make themselves more self-reliant. As long as that was not done in a coercive fashion, that would be, in my opinion, among the first steps that I would like to see acted upon.

*[Traduction]*

garanties concernant, par exemple, le revenu, la durée de l'emploi et la garde des enfants. Un Suédois en visite au Canada m'avait fait remarquer à quel point il s'étonnait de voir que personne au Canada ne s'interroge sur la qualité des services auxquels il confie ses enfants. En Suède, les parents veulent savoir si leur enfant reçoit des soins de la meilleure qualité, pas seulement s'ils auront une gardienne pour telle ou telle semaine. C'est donc toute l'attitude qui est différente ou, si vous voulez, la perspective globale dans laquelle les gens envisagent la situation. Je ne crois pas qu'un tel changement se fasse en un clin d'œil et qu'on puisse dire: «Bon, à partir de demain, nous apporterons quatre ou cinq changements structurels majeurs à notre système», et que l'ensemble de la société s'y rangera sans difficulté.

Étant donné la vogue actuelle du modèle de la libre entreprise, qui éclipse le modèle socialiste, j'ai l'impression que pendant un certain temps, nous allons avoir du mal à faire accepter les messages que véhicule un programme comme celui de la Suède, car il intègre vraiment les deux modèles en question. Ce programme applique les stratégies de la libre entreprise lorsque ces stratégies sont appropriées, et les stratégies socialistes, lorsque ces stratégies sont appropriées. Autrement dit, la Suède ne s'en remet pas à une seule stratégie pour résoudre tous ses problèmes. À mon avis, voilà ce qui distingue le régime suédois. Cependant, il serait tout aussi désastreux d'adopter en bloc le régime suédois au Canada que de vouloir appliquer nos principes économiques au pays en développement, car nous savons que ces derniers n'ont ni l'infrastructure industrielle ni les moyens voulus pour cela.

Ce que je veux dire, Madame le président, c'est que nous devrons déployer beaucoup d'efforts avant d'en arriver là.

**Le sénateur Cochrane:** Selon vous, quels genres de réformes serviraient le mieux notre régime d'assistance sociale?

**M. Glossop:** Je crois qu'il faudrait avant tout nous pencher sur la condition des petits salariés et nous assurer que les programmes d'assistance sociale établis par le gouvernement fédéral et les provinces ne reviennent pas, comme dirait M. Williams, à prendre d'une main l'argent des petits salariés pour le leur redonner de l'autre. Diverses propositions réalisables ont été avancées tant par le gouvernement que par des organismes et des groupes de l'extérieur. Par exemple, le Conseil canadien de développement social a formulé des propositions à ce sujet. Voilà comment les besoins des petits salariés peuvent être pris en considération; je crois que c'est un aspect essentiel de la question.

Le récent rapport publié par la Commission de révision de l'aide sociale de l'Ontario sous le titre «Transitions» concerne peut-être cette province en particulier, mais je crois qu'il offre un modèle général d'évaluation applicable à l'ensemble du pays. On se rend tout de suite compte qu'il faut augmenter les prestations. En outre, les auteurs du rapport insistent sur la nécessité de donner aux gens les moyens et les occasions d'acquiescer une plus grande autonomie. J'aimerais que les premières mesures prises aillent dans ce sens, à condition de ne contraindre personne.



[Text]

**Senator Cochrane:** You also mentioned public education programs. Would you like to elaborate a little on the types of public education programs that you are thinking of?

**Mr. Williams:** If I may, while I am not in a position to draw you a script today, what we had envisioned was something which would counteract the present public education program which is carried on informally by the news media, by politicians, by business leaders and by certain national groups who are attempting to target blame for such things as the deficit and unemployment on people who, for whatever reason, have found themselves in circumstances where they are in need of assistance.

In the past, we have had—and continue to have—youth employment programs; we have had adult re-employment or retraining programs. When you listen to the public discuss those things, they are discussed as “another giveaway to the welfare bums”. In other words, we are not hearing the counterposition; we are not hearing the person who owns the program say, “But this is the real value; the economic value in return for this investment could look like this.” We are not hearing people saying: “Do you realize that every time you talk about a welfare bum, you commit 50 per cent of the children to a terrible label that I am sure you do not intend?”

Those are pretty radical ways of undertaking public education. What I am suggesting, however, is that we need a campaign, or multiple campaigns, which begin to talk to the real needs and the real issues; not the preferred needs and the preferred issues of the news media or others who wish to carry that type of message.

Therefore a campaign would be to inquire: Why do we give family allowances? Do those family allowances represent to the middle class welfare payments, which is what everyone claims? Never once have I heard anyone stand up and defend such family allowances by asking: What about the idea of horizontal equity? What about the Smiths and the Jones? The Smiths, with two incomes, have a total family income value of some \$100,000 per year and they are doing quite well, thank you very much. The Jones, living next door to the Smiths, have one income of \$50,000 per year and three people to support because one person is staying at home. They are trying to live, if you will, at the same level. They are contributing; they are bringing forth children into our society and taking 20 years out of their lives to do that, instead of perhaps going to Barbados at the right time of the year. However, we do not hear the story from that angle. In other words, we do not hear juxtaposing counterpositions.

Therefore what we are saying is that, if we want to have any public support for these programs to continue into the future, it will take an investment on the part of all levels of government, where they have ownership of the programs, to ensure that the public continues to be willing to pay taxes and to have that money directed at those programs.

Let me tell you that we work in Third World countries. I know the consequences of not running programs like this—armed robberies every night and guards standing at your front door. These are the alternatives of the future. We know the

[Traduction]

**Le sénateur Cochrane:** Vous avez également parlé des programmes d'éducation publique. Voulez-vous nous dire quelques mots des programmes auxquels vous pensez?

**M. Williams:** Je ne suis pas en mesure de vous présenter un scénario complet aujourd'hui, mais nous avons envisagé un programme qui ferait contrepoids à l'actuel message véhiculé de façon informelle par les médias, les milieux politiques, les chefs d'entreprise et certains groupes nationaux qui tentent de faire porter l'odieux du déficit et du chômage à des personnes qui, pour une raison ou pour une autre, ont besoin d'aide.

Dans le passé, nous avons eu—et nous avons encore—des programmes d'emploi destinés aux jeunes; nous avons des programmes de réorientation ou de recyclage. Lorsqu'on entend parler de ces programmes, on entend dire que ce sont des «cadeaux aux fainéants de l'aide sociale». Nous n'entendons pas l'autre son de cloche. Nous n'entendons pas ceux qui offrent ces programmes en défendre la valeur réelle et montrer la valeur économique de l'investissement qu'ils représentent. Il n'y a personne pour dire: «Vous rendez-vous compte que, lorsque vous parlez des fainéants de l'aide sociale, dans 50 p. 100 des cas, vous accolez sans le savoir cette terrible étiquette à un enfant?»

Voilà des façons plutôt radicales d'entreprendre l'éducation du public. Ce que je crois, c'est qu'il faut lancer une ou plusieurs campagnes qui commencent à aborder les vrais questions et à parler des besoins réels, non pas les besoins et les questions que retiennent les médias et tous ceux qui veulent véhiculer le genre de messages dont je viens de vous parler.

Il faudrait poser la question suivante: Pourquoi donnons-nous des allocations familiales? Les allocations familiales équivalent-elles, comme tout le monde le prétend, à des paiements d'aide sociale versés à la classe moyenne? Jamais je n'ai entendu quelqu'un prendre la défense des allocations familiales sur le terrain de l'équité horizontale. Qu'en est-il des Gagnon ou des Tremblay? Les Gagnon ont deux revenus qui totalisent environ 100 000 \$ par année et ils se tirent très bien d'affaire. Leurs voisins, les Tremblay, ont un revenu unique de 50 000 \$ par année et trois personnes à charge puisqu'un des conjoints reste au foyer. Ils essaient de vivre au même niveau que Gagnon. Ils font leur part; ils apportent des enfants à notre société et y consacreront 20 ans de leur vie plutôt que d'aller à la Barbade en hiver. Cependant, la situation ne nous est jamais présentée sous cet angle. Autrement dit, nous n'entendons pas le pour et le contre de la question.

Notre organisme estime donc que tous les ordres de gouvernement où ces programmes sont offerts devront investir dans l'éducation du public s'ils veulent que la population continue d'appuyer les programmes d'aide sociale et accepte de payer des impôts à cette fin.

Laissez-moi vous dire que nous travaillons dans des pays du tiers monde. Je sais ce qu'il arrive en l'absence de programmes sociaux: des vols à main armée toutes les nuits et des gardiens devant votre maison. Voilà les choix qui nous attendent. Nous

[Text]

American model, as we have seen it work before our eyes. In our country we have managed to develop—perhaps we have not sold them very well, which is what we in social programs are often accused of—some very important programs that have contributed greatly to the social stability of this country. These programs have not been sold very well on that basis. Such programs have contributed to the economic well-being of this country, but they have not been sold in that way. For example, if we reduce the Family Allowance by 3 per cent, it takes \$72 million per year out of the economy. Every time the government says, “I am going to take away 3 per cent”, they are saying to the economy, “We are removing from the economy tomorrow \$72 million.” Family Allowance cheques are cashed at Giant Tiger and the corner stores, so it hits small businesses in every way. If we want to get out and sell these programs, those are the areas on which they must be marketed.

**Senator David:** Madam Chairman, I would like to explain my silence during this presentation. It is because I am a board member of the Vanier Institute, and therefore any questions that I have I can ask of Dr. Glossop, who I think can also speak on behalf of the coalition. I would like to recommend this brochure which summarizes the views of the coalition.

**The Chairman:** Thank you. Some people who grow up in families in extreme poverty survive very well. I would like to know what supports there are that make the differences there and whether or not there is an element of public policy that needs reinforcement in that regard. Please do not misunderstand me; I am more in favour of reducing poverty, but people who have been working with very poor people have talked to us about the importance of services in addition to income support.

**Mr. Williams:** I have worked for 25 years in child welfare so I have dealt with everything from severely battered babies to dead babies. The one thing I have found about adults and parents is that they have a vision of where they see their child going in the future. Many of them survive and raise children despite the system because they never lose focus of what it is they want to accomplish. Most of these types of families that I have worked with have had an opportunity to see what the alternatives could be for them. For example, they may have been raised in a different environment in which they now find themselves living. One other thing I saw was that people who live for multiple generations in poverty and poor circumstance continue to live that way. Their opportunities were not great and the chances for them to see a change of behaviour were very limited. I wish we could tell you precisely the cause and effect relationship in the situation of children who survive poverty and go on to do well. I am sure that if we were to come up with the solution, we would make our fortune and be able to retire, plus we will have closed down half the social service programs.

I also found that if you trust the parents to achieve the goals, they will make every effort to do so. By putting people on welfare, we tend to, somehow, bestow on them a baggage of

[Traduction]

connaissions le modèle américain, nous avons vu comment il fonctionne. Au Canada, nous avons réussi à instaurer des programmes très importants qui contribuent grandement à la stabilité sociale de notre pays, mais nous n'avons peut-être pas réussi à défendre ces programmes comme il se doit; c'est du moins ce dont on nous accuse souvent. Nous n'avons pas assez fait ressortir les avantages de ces programmes. Pourtant, ils contribuent au bien-être économique de notre pays. Si nous réduisons de 3 p. 100, par exemple, les allocations familiales, ce sont 72 millions de dollars par année qui sont retirés de l'économie. Chaque fois que le gouvernement parle d'une réduction de 3 p. 100, cela signifie que 72 millions de dollars sont retirés de l'économie. Les chèques d'allocations familiales sont encaissés au Tigre Géant et dans les magasins de quartier; cela veut dire que les petites entreprises sont également frappées par une réduction des allocations familiales. Voilà pourquoi nous devons intervenir dans ces secteurs d'activité si nous voulons faire accepter ces programmes.

**Le sénateur David:** Madame le président, j'aimerais vous expliquer pourquoi j'ai gardé le silence pendant ce témoignage. Je suis membre du conseil de l'Institut Vanier, je peux donc poser toutes les questions que je veux à M. Glossop, qui peut me répondre au nom de la coalition. J'aimerais simplement recommander la lecture de la brochure, qui résume les vues de la coalition.

**Le président:** Merci. Certaines personnes qui grandissent dans des familles d'une extrême pauvreté réunissent très bien dans la vie. J'aimerais connaître les mesures de soutien qui font vraiment la différence dans ces cas-là et savoir si le gouvernement ne devrait pas les renforcer. Ne vous méprenez pas. Je veux surtout que l'on réduise la pauvreté, mais ceux qui œuvrent auprès des personnes très pauvres nous ont parlé de l'importance de certains services qui s'ajoutent aux mesures de soutien de revenu.

**M. Williams:** Je travaille depuis 25 ans dans les services d'aide à l'enfance et j'ai vu de tout, des bébés gravement battus, des bébés morts. Ce que j'ai constaté, c'est que les adultes et les parents se font une image de ce que sera l'avenir de leur enfant. Bon nombre d'entre eux survivent et élèvent leurs enfants en dépit du système parce qu'ils ne perdent jamais de vue leur idéal. La plupart des familles avec lesquelles j'ai eu des contacts sont capables de voir les choix qui s'offrent à elles. Par exemple, certaines personnes peuvent avoir été élevées dans un environnement différent de celui où elles vivent maintenant. J'ai aussi constaté que, lorsque la pauvreté et la misère sévissent dans une famille depuis de nombreuses générations, elles ont tendance à se perpétuer. Les choix qui se sont présentés à la famille en question ont été très limités, tout comme les probabilités de voir changer les attitudes. J'aimerais pouvoir vous exposer précisément les raisons qui font qu'un enfant pauvre finit par se tirer d'affaire. Je suis sûr que, si nous connaissons ces raisons, nous deviendrons riches et pourrions prendre notre retraite, et que nous pourrions mettre fin à la moitié des programmes de service social.

J'ai aussi compris que, lorsqu'on laisse aux parents la responsabilité d'atteindre certains buts, ils font leur possible pour les atteindre. Celui qui est relégué à l'assistance sociale, porte



[Text]

incapacity. We propose that we try to avoid this tendency through unified family strategies, family benefit strategies and so on, something that does away with the baggage. I can say without any fear of contradiction that in 25 years I have never met a parent who battered their child and who started off life figuring that that was their goal. It is because of circumstance and a number of things that they reached that state, and that is not an excuse; it is simply an explanation. The painful corollary to that situation is that we have many successful families who have children who do not do well. Again, it has a great deal to do with the opportunity of the family to build on the little bit they have. What is key to most services is that we recognize that since we are already dealing with families who are at a disadvantage, the last thing we should do is increase pressure or create more problems for the family. That is our concern.

**Dr. Glossop:** I want to see more integrated and sensitive programs. I want to see supplementary programs. I do not mind, for example, a school lunch program, although I do not think it is the long-term answer. There are poor families who live in communities of poor people, but not all poor communities are the same. The best clues I have seen recently have lead me to characterize how the links between family and community viability are defined. Obviously this includes individuals' historical and biographical differences. Yes, there are parents who can see that the future for their children does not have to be the same. We also find that same recognition within various communities. The trend toward trying to define healthy public policies, communities, and families is all indicative of the recognition that you cannot devote all your efforts to individual families. You must take a very close look at the context in which children grow up. The Ontario Study on Child Health gave us a fairly good indication of the fact that in some kinds of environments physical buildings and the amenities in the communities are important contributing factors to the outcome of the lives of kids who may be growing up with exactly the same amount of money but who windup in different circumstances by virtue of the environment and ecology in which they live.

**Senator Spivak:** I have a last question which you do not have to answer at this point. I am just wondering whether there has been any research done on urbanization and rural environments or small communities with a view to the trends in Canada and to what impact they have on why some children succeed and others do not.

**The Chairman:** We are most appreciative of your testimony and presentation this morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

souvent les stigmates d'une certaine incapacité. Pour éviter cette tendance, nous proposons des stratégies familiales unifiées, des prestations familiales et autres, en somme, un moyen d'échapper à ces stigmates. Je peux affirmer sans crainte d'être contredit que je n'ai jamais, en 25 ans, rencontré quelqu'un qui s'était fixé pour but dans la vie de battre ses enfants. On arrive là à cause des circonstances et d'un certain nombre de facteurs; il ne s'agit pas d'une excuse, mais simplement d'une explication. La preuve en est malheureusement qu'il arrive aussi que des enfants de familles à l'aise ne réussissent pas bien dans la vie. Là encore, les choses dépendent pour beaucoup de la capacité de la famille à tirer parti du peu qu'elle a. Dans la plupart de nos services, l'essentiel est de reconnaître que, puisque nous avons déjà affaire à des familles désavantagées, il ne faut surtout les coincer davantage ou leur créer des problèmes additionnels. Voilà ce qui nous préoccupe.

**M. Glossop:** Je voudrais qu'il y ait davantage de programmes souples et intégrés. Je voudrais qu'il y ait des programmes supplémentaires. Je n'ai rien contre, par exemple, un programme de goûter scolaire, même si je ne crois pas que ce soit une solution à long terme. Il y a des familles pauvres qui vivent dans des milieux pauvres, mais tous les milieux pauvres ne se ressemblent pas. Mes plus récentes constatations m'amènent à comprendre comment la viabilité de la famille est liée à la viabilité de la collectivité. Les antécédents personnels et familiaux de chaque individu jouent évidemment un rôle important à ce chapitre. Oui, certains parents peuvent concevoir un avenir différent pour leurs enfants. La chose se vérifie dans différentes collectivités. Le fait que l'on tende à vouloir établir des politiques gouvernementales efficaces à l'intention des collectivités et des familles montre qu'il est impossible de consacrer tous les efforts en ce sens aux familles prises individuellement. Il faut examiner de près le contexte dans lequel les enfants grandissent. L'étude réalisée en Ontario sur la santé des enfants montre bien que le milieu dans lequel les enfants grandissent—les immeubles et les installations en place—est un facteur important qui contribue à façonner l'avenir de jeunes qui, à richesse égale, peuvent se retrouver dans des situations fort différentes, du seul fait du milieu où ils vivent.

**Le sénateur Spivak:** J'aurais une dernière question mais vous n'avez pas à y répondre maintenant. Je me demande simplement si l'on a fait des recherches sur l'urbanisation et les milieux ruraux ou les petites collectivités, afin de dégager des tendances pour le Canada et de déterminer en quoi le milieu peut infléchir la vie de certains enfants.

**Le président:** Nous vous remercions sincèrement de votre témoignage et de votre présentation.

La séance est levée.

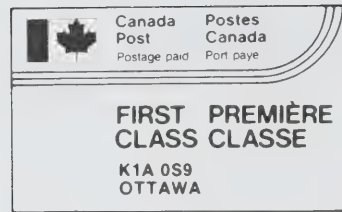












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities:*

Dr. Graham Chance, President;  
Dr. Denise Avard, Vice-President, Research;  
Ms. Rebecca Last, Executive Director, Canadian Cerebral Palsy Association;  
Dr. Catherine McCourt, Associate Director, Department of Health Services, Canadian Medical Association.

### *From the Family Service Canada:*

Mr. Trevor Williams, President and Chief Executive Officer;  
Dr. Robert Glossop, Coordinator, Programs and Research, Vanier Institute of the Family;  
Mr. Gerry Gaughan, Member, Board of Directors.

### *De la Coalition canadienne pour la prévention des troubles du développement:*

D<sup>r</sup> Graham Chance, président;  
D<sup>r</sup> Denise Avard, vice-présidente, recherche;  
M<sup>me</sup> Rebecca Last, directeur exécutif, Association canadienne de paralysie cérébrale;  
D<sup>r</sup> Catherine McCourt, directrice adjointe, Département des affaires médicales, Association médicale canadienne.

### *Du Service à la famille Canada:*

M. Trevor Williams, président et directeur général;  
D<sup>r</sup> Robert Glossop, coordonnateur, Programmes et recherche, Institut Vanier de la famille;  
M. Gerry Gaughan, membre, conseil d'administration.



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent de*

# Social Affairs, Science and Technology

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Chair:*  
The Honourable LORNA MARSDEN

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MARSDEN

Tuesday, April 10, 1990

Le mardi 10 avril 1990

**Issue No. 21**  
**Eighth Proceedings on:**

**Fascicule n° 21**  
**Huitième fascicule concernant:**

The relationship between childhood poverty  
and certain significant and costly social  
problems that manifest themselves in adult  
life and on measures that might better  
alleviate such problems

Le lien qui existe entre la pauvreté de  
l'enfance et certains problèmes sociaux aigus  
et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et  
les mesures susceptibles d'atténuer ces  
problèmes

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Senator Lorna Marsden, *Chair*  
The Honourable Senator Brenda Robertson, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

Austin	*MacEachen (or Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (or Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Présidente:* L'honorable sénateur Lorna Marsden  
*Vice-présidente:* L'honorable sénateur Brenda Robertson

Les honorables sénateurs:

Austin	*MacEachen (ou Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Spivak
Haidasz	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 21, 1989:

“Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Turner:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine and report upon the relationship between childhood poverty and certain significant and costly social problems that manifest themselves in adult life and on measures that might better alleviate such problems; and

That the Committee present its report no later than December 31, 1989.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, December 20, 1989:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceeded to the consideration of the Tenth Report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology (extension of date of final report re study on child poverty), presented in the Senate on 19th December, 1989.

After debate,

The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Watt, that the Report be adopted.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*ATTEST:*

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 décembre 1989.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du dixième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (date du rapport final sur l'étude sur la pauvreté de l'enfance reportée), présenté au Sénat le 19 décembre 1989.

Après débat,

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt, que le rapport soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 10, 1990  
(37)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 9:07 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Haidasz, Marsden, Robertson and Thériault. (4)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee. Ms. Sandra Harder, Research Officer, Political and Social Affairs Division, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Canadian Advisory Council on the Status of Women:*

Dr. Glenda Simms, President;  
Ms. Norma Logan, Chair of the Economic Development Committee;  
Ms. Joan Scott, Research Analyst;  
Ms. Elly Silverman, Director of Research.

*From the Nova Scotia Nutrition Council:*

Ms. Sandy Dyer, Member;  
Professor Elizabeth Shears, Chair elected.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 21, 1989 respecting Child Poverty and Adult Social Problems.

Dr. Glenda Simms and Ms. Norma Logan made a statement and with Ms. Joan Scott and Ms. Ellie Silverman answered questions.

At 10:04 a.m., the sitting was suspended.

At 10:08 a.m., the sitting resumed.

Ms. Sandy Dyer and Professor Elizabeth Shears made a statement and answered questions.

At 10:27 a.m., the Vice-chair, the Honourable Senator Robertson, took the Chair.

At 10:59 a.m., the Committee adjourned until 6 p.m. this evening.

EVENING SITTING  
(38)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 6:28 p.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators David, Gigantès, Haidasz, Marsden and Thériault. (5)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee. Ms. Joan Vance and Ms. Sandra

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 10 AVRIL 1990  
(37)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 07, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Haidasz, Marsden, Robertson et Thériault. (4)

*Présents:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité; M<sup>me</sup> Sandra Harder, attachée de recherche, Division des affaires politiques et sociales, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*Du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme:*

M<sup>me</sup> Glenda Simms, présidente;  
M<sup>me</sup> Norma Logan, présidente du Comité du développement économique;  
M<sup>me</sup> Joan Scott, analyste de la recherche;  
M<sup>me</sup> Elly Silverman, directrice de la recherche.

*Du «Nova Scotia Nutrition Council»:*

M<sup>me</sup> Sandy Dyer, membre;  
M<sup>me</sup> Elizabeth Shears, présidente désignée.

Le Comité poursuit l'examen de son Ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989 concernant la Pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte.

M<sup>me</sup> Glenda Simms et M<sup>me</sup> Norma Logan font une déclaration, puis répondent aux questions avec M<sup>me</sup> Joan Scott et M<sup>me</sup> Ellie Silverman.

À 10 h 04, la séance est suspendue.

À 10 h 08, la séance reprend.

M<sup>me</sup> Sandy Dyer et M<sup>me</sup> Elizabeth Shears font une déclaration, puis répondent aux questions.

À 10 h 27, le vice-président, l'honorable sénateur Robertson, occupe le fauteuil.

À 10 h 59, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 18 heures.

SÉANCE DU SOIR  
(38)

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 18 h 28, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs David, Gigantès, Haidasz, Marsden et Thériault. (5)

*Présents:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité. M<sup>me</sup> Joan Vance et M<sup>me</sup> Sandra Harder, atta-

Harder, Research Officers, Political and Social Affairs Division, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Child Poverty Action Group:*

Ms. Susan Pigot, Chair;  
Professor Brigitta Kitchen, Social Policy Coordinator;  
Professor Marvyn Novick, Social Policy Coordinator.  
The Committee discussed its future business.

The Honourable Senator David moved,—That the Chair present a motion to the Senate requesting that Industry, Science and Technology Votes 1, 5, L10, L15, 20, 25, 35 and 40 of the 1990-91 Estimates, which were referred to the Standing Senate Committee on National Finance on 13th March, 1990, be withdrawn from the said Committee and referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Thériault moved,—That Patricia MacDonald, Research Administrator of the Committee, be authorized to attend a Conference in Toronto on Drug Education and Prevention on April 22nd, 23rd and 24th, 1990.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Gigantès moved,—That Patricia MacDonald, Research Administrator of the Committee, be authorized to attend a Conference in Toronto on AIDS and Youth on May 13th, 14th and 15th, 1990.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Gigantès moved,—That this Committee concur in the following budget application, for the fiscal year ending March 31st, 1991, for the purpose of its consideration of Illicit Drug Use and that the Chair submit the said budget to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Special Services	\$ 1,500.00
Transport and Communications	2,800.00
All other expenditures	500.00
Total	\$ 4,800.00

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Gigantès moved,—That this Committee concur in the following budget application, for the fiscal year ending March 31st, 1991, for the purpose of its consideration of Legislation and the Chair submit the said budget to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Special Services	\$110,000.00
Transport and Communications	1,000.00
All other expenditures	500.00
Total	\$111,500.00

chées de recherche, Division des affaires politiques et sociales, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du «Child Poverty Action Group»:*

M<sup>me</sup> Susan Pigot, présidente;  
M<sup>me</sup> Brigitta Kitchen, coordonnateur de la politique;  
M. Marvyn Novick, coordonnateur de la politique.  
Le Comité discute de ses futurs travaux.

L'honorable sénateur David propose,—Que la présidence présente une motion au Sénat tendant à ce que les crédits 1, 5, L10, L15, 20, 25, 35 et 40 du Budget des dépenses 1990-1991 d'Industrie, Sciences et Technologie, qui ont été renvoyés au Comité sénatorial permanent des finances nationales le 13 mars 1990, lui soient retirés et renvoyés au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Thériault propose,—Que Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité, soit autorisée à participer à une Conférence sur l'information et la prévention concernant les drogues, qui aura lieu à Toronto du 22 au 24 avril 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Gigantès propose,—Que Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité, soit autorisée à participer à une Conférence sur la SIDA et les jeunes, qui aura lieu à Toronto du 13 au 15 mai 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Gigantès propose,—Que le Comité adopte le budget suivant pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1991, aux fins de son étude de la Consommation des drogues illicites, et que la présidence soumette ledit budget à l'approbation du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et spéciaux	1 500 \$
Transport et communications	2 800
Autres dépenses	500
Total	4 800 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Gigantès propose,—Que le Comité adopte le budget suivant pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1991, aux fins de son étude de la Législation et que la présidence soumette ledit budget à l'approbation du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et spéciaux	110 000 \$
Transport et communications	1 000
Autres dépenses	500 00
Total	111 500 \$



The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 21, 1989 respecting Child Poverty and Adult Social Problems.

Ms. Susan Pigot, Professor Brigitta Kitchen and Professor Marvyn Novick made a statement and answered questions.

At 7:32 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité poursuit l'étude de son Ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989 concernant la Pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte.

M<sup>me</sup> Susan Pigot, M<sup>me</sup> Brigitta Kitchen et M<sup>me</sup> Marvyn Novick font une déclaration, puis répondent aux questions.

À 19 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Jean Michel Roy

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 10, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 9:00 a.m. to continue its study on child poverty and adult social problems.

**Senator Lorna Marsden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** The committee is conducting hearings into the issue of child poverty and adult social problems. We are happy to have as our witnesses this morning the president and other representatives of the Canadian Advisory Council on the Status of Women.

Dr. Glenda Simms is President of the Canadian Advisory Council. She holds a B.Ed., M.Ed. and Ph.D in Educational Psychology. She has many years of experience as a teacher, including teaching native children. She is an acknowledged advocate for women and minority groups. She is a member of the Women's Advisory Committee on Employment Equity to the President of the Treasury Board of Canada and a member of the Review Board of the Journal of Indigenous Studies. Dr. Simms is now working on a book—in addition to everything else that you are doing, I gather—examining racism in Canadian society.

Dr. Simms will make an oral presentation. Before you begin, Dr. Simms, I would ask you to introduce the people with you at the table.

**Dr. Glenda Simms, President, Canadian Advisory Council on the Status of Women:** Yes. I should like to introduce to the committee Ms. Norma Logan, Chair of the Economic Development Committee. She is from New Brunswick. With her is Ms. Elly Silverman, Director of Research, and Ms. Joan Scott, Research Analyst. I would also like the committee to recognize members of the staff of the Canadian Advisory Council on the Status of Women who are here with us today. They are the people who have done a lot of hard work to ensure that we could present this brief.

**The Chairman:** Please proceed with your presentation. We will then have questions from the senators.

**Dr. Simms:** Yes. I should like to thank the Senate committee for giving us an opportunity to appear before you to present the position of the Canadian Advisory Council on the Status of Women on child poverty. First, I should like to make a few remarks about the council's role.

The Canadian Advisory Council on the Status of Women was established in 1973 on the recommendation of the 1970 Royal Commission on the Status of Women. The council is an independent agency composed of a maximum of 27 part-time and 3 full-time members appointed by the federal government. Collectively council members represent the regional, cultural, ethnic and linguistic diversity of Canada.

The objective of the council is to bring before the government and the public matters of interest and concern to women.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 10 avril 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9:00, pour poursuivre ses travaux sur la pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte.

**Le sénateur Lorna Marsden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Le comité tient des audiences sur la pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte. Nous sommes heureux d'avoir parmi nous ce matin comme témoins la présidente ainsi que d'autres représentants de Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme.

Mme Glenda Simms est présidente du Conseil consultatif canadien. Elle est détentrice d'une licence et d'une maîtrise en éducation ainsi que d'un doctorat en psychologie de l'éducation. Elle a plusieurs années d'expérience dans l'enseignement, et en particulier auprès des enfants autochtones. Elle est une championne reconnue de la cause des femmes et des groupes minoritaires. Elle est membre du Comité consultatif des femmes sur l'égalité dans l'emploi auprès du Président du Conseil du trésor du Canada et elle est également membre du conseil d'examen du Journal des études autochtones. En plus de tout cela, M<sup>me</sup> Simms travaille à l'heure actuelle à un livre sur le racisme dans la société canadienne.

M<sup>me</sup> Simms va nous faire une présentation orale. Avant de commencer, M<sup>me</sup> Simms, je voudrais vous demander de nous présenter les personnes qui vous accompagnent.

**Mme Glenda Simms, présidente, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme:** D'accord. J'aimerais présenter au comité Mme Norma Logan, présidente du Comité du développement économique, du Nouveau-Brunswick; Mme Elly Silverman, directrice de la recherche; et M<sup>me</sup> Joan Scott, analyste à la recherche. Je voudrais également signaler à votre comité la présence de plusieurs fonctionnaires du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme. Ils ont travaillé très fort de façon à ce que nous puissions vous présenter ce mémoire.

**Le président:** Nous vous écoutons. Nous aurons ensuite une période de questions.

**Mme Simms:** Bon. Je voudrais remercier le comité du Sénat pour l'occasion qu'il nous a donnée de comparaître et de vous présenter la position du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme à propos de la pauvreté dans l'enfance. Tout d'abord, j'aimerais faire quelques observations à propos du rôle de ce conseil.

Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme a été constitué en 1973 à la recommandation de la Commission royale de 1970 sur la situation de la femme. Ce conseil est un organisme indépendant qui comprend un maximum de 27 membres à temps partiel et de 3 membres à temps plein, nommés par le gouvernement fédéral. Collectivement, les membres du conseil reflètent la diversité régionale, culturelle, ethnique et linguistique du Canada.

Le conseil a pour objectif de soumettre au gouvernement et au public toutes les questions concernant les femmes. Il fournit



## [Text]

Thus, the council provides the federal government with advice on the impact on women of existing or proposed policies or programs, undertakes and publishes research on subjects of interest and concern to women with the view to achieving needed reform, informs the general public on key issues, promotes an awareness of these issues through public and media relations, and contributes to developing Canadian feminist research.

Although the council's mandate does not extend to children, over the past 17 years the council has concerned itself with their well-being because of the close relationship that exists between the status of children and that of their mothers. The justification for council involvement in poverty issues is especially strong since the relationship between the status of women and their children is closest in the poorest families, those of single mothers.

Women and children are linked not only in their lives but also in the way statistics on child poverty are derived. The only route to understanding the dimensions of child poverty lies through extrapolation of statistics on the poverty of women.

Why are approximately 1 million children in Canada poor? The answer to this is complex, but it can be related to the poverty of their mothers. Many of the solutions to child poverty can be found in the solutions to women's poverty.

Because most studies of poverty focus on families and not on individuals, it is not always clearly understood that women in Canada are much more likely to be poor than are men. The rate of poverty for adult women in 1986 was 16 per cent, compared to the 11.7 per cent rate for adult men. In a dramatic change that has been referred to as "the feminization of poverty" the proportion of the female population in poverty rose from 45.6 per cent in 1971 to almost 60 per cent by the mid-1980s. This feminization of poverty has many, often interacting, causes.

In the early 1960s the one-earner couple was the dominant family type. Today, however, the two-earner family is the norm, reflecting the fact that women are increasingly independent earners. In addition, over the past 20 years there has been a significant growth in the proportion of women and men living on their own as individuals and with children as single parents. Between 1961 and 1986, single-parent families—82 per cent of which are single mothers with children—increased from 6 per cent to 13 per cent of all families. The growth of single motherhood explains most of the growth of women's poverty.

The poverty rate for female single-parent families is 56 per cent, well above the 22.9 per cent rate for male single parents and the 10.4 per cent rate for couple families with children. Thus, single motherhood accounts for the bulk of child pov-

## [Traduction]

ainsi au gouvernement fédéral des conseils sur l'impact que peuvent avoir pour les femmes les politiques et programmes existants ou proposés; il entreprend et publie des recherches sur les questions intéressant et concernant les femmes, dans le but de promouvoir les réformes nécessaires; il informe le grand public sur les dossiers clés; par l'intermédiaire de ses relations avec le public et les médias, il fait de l'information sur les questions touchant les femmes; et il contribue à développer la recherche féminine au Canada.

Bien que le mandat du conseil n'englobe pas les enfants, il s'occupe depuis 17 ans de leur bien-être étant donné qu'il existe une relation étroite entre la situation des enfants et celle de leur mère. Il est particulièrement justifié que le conseil s'occupe du dossier de la pauvreté, dans la mesure où cette relation est particulièrement forte dans les familles les plus pauvres, à savoir celles des mères célibataires.

Les mères célibataires sont liées à leurs enfants non seulement dans la vie quotidienne, mais aussi dans les statistiques relatives à la pauvreté dans l'enfance. Par conséquent, la seule façon de comprendre les dimensions de la pauvreté dans l'enfance exige de procéder à des extrapolations à partir des statistiques relatives à la pauvreté des femmes.

Pourquoi y a-t-il environ un million d'enfants pauvres au Canada? La réponse à cette question est complexe, mais on peut faire un lien avec la pauvreté des mères. Pour résoudre le problème de la pauvreté dans l'enfance, il faut commencer par trouver des solutions au problème de la pauvreté des femmes.

Comme la majorité des études consacrées à la pauvreté sont axées sur les familles plutôt que sur les individus, on ne comprend pas toujours clairement qu'au Canada les femmes ont beaucoup plus de chances d'être pauvres que les hommes. En 1986, il y avait 16 pour cent de femmes pauvres par opposition à 11.7 pour cent d'hommes. Cette évolution dramatique a été qualifiée de «féminisation de la pauvreté». Le pourcentage de femmes pauvres dans la population est passé de 45.6 pour cent en 1971 à près de 60 pour cent vers le milieu des années 1980. Ce processus de féminisation de la pauvreté est dû à de nombreuses causes, ayant souvent une action réciproque.

Au début des années 1960, le type de famille dominant était le couple dont l'un des deux membres travaillait. Aujourd'hui, les familles où les deux membres du couple travaillent sont la norme, les femmes étant par conséquent de plus en plus nombreuses à gagner leur vie. En outre, depuis les 20 dernières années, le pourcentage des hommes et des femmes qui vivent seuls ainsi que des parents célibataires a nettement augmenté. Entre 1961 et 1986, le pourcentage des familles monoparentales—dont 82 pour cent sont constituées par des mères célibataires—est passé de 6 pour cent à 13 pour cent de l'ensemble des familles. C'est essentiellement l'augmentation du nombre des mères célibataires qui explique l'augmentation de la pauvreté des femmes.

56 pour cent des familles monoparentales dirigées par une femme seule vivent dans la pauvreté, pourcentage bien supérieur à ce qu'il est pour les familles monoparentales dirigées par un homme (22.8 pour cent) et pour les couples avec enfants (10.4 pour cent). Le fardeau de la pauvreté dans

*[Text]*

erty. Approximately 17 per cent of Canada's children are poor, and 62 per cent of these live with their single mothers.

Also, the divorce rate has increased and the marriage rate has decreased. In 1966 there were roughly 50 divorces per 100,000 population in Canada. By 1985 this had increased to almost 250 per 100,000. In comparison, the number of marriages per 100,000 population in Canada fell from a high of 920 in 1972 to 730 in 1985. Studies in the United States and Canada indicate that the economic consequences of divorce or separation usually mean a significant reduction in the standard of living for women, but a significant improvement in men's incomes. In addition, the vast majority of dissolved marriages or cohabiting unions with dependent children result in women acquiring custodial responsibility for their children. In theory, women should receive maintenance payments or at least child support from their estranged spouses. In practice, only about 65 per cent of custodial parents are awarded something for their children and these payments are generally extremely low. Even if awards were adequate, many awards are in default. Despite recent efforts to improve the enforcement of court-awarded maintenance and child support, problems with child support persist.

The other much less important contributor to the growth of single motherhood is the fact that more women are having and keeping children outside of marriage or a couple relationship. The number of births to single mothers more than quadrupled from 14,000 in 1951 to 59,600 in 1985. Approximately three-quarters of these were to women over 20 years of age. Teenage single motherhood declined from the 1970s to the 1980s. Research does not conclusively answer why the numbers of unmarried mothers have increased, but we do know that today more women plan to have children outside of marriage. As well, fewer women faced with accidental pregnancies either give up their children for adoption or allow themselves to be pressured into marriage. In part this is due to a greater social acceptance of single motherhood and a willingness by mothers to assume the responsibilities of parenting alone. The men who impregnated these women are less likely than formerly to be pressured into marriage and to assume responsibility for their children.

These are the underlying factors contributing to the growth of female-headed households, one of the most striking changes to take place in all industrialized nations over the past 20 years. Whatever the route into single parenthood the result—very significant income disadvantage—is likely to be the same.

But it is also important to understand the diversity of the single-parent population. Women of all ages are single parents. One-quarter are widowed, and 15 per cent are never married or not cohabiting. The majority, 57 per cent, however, are

*[Traduction]*

l'enfance est donc principalement assumé par les mères célibataires. Environ 17 pour cent des enfants du Canada sont pauvres, et 62 pour cent d'entre eux sont élevés par leur mère.

De plus, le taux des divorces a augmenté et celui des mariages diminué. En 1966, on comptait environ 50 divorces pour 100,000 habitants au Canada. En 1985, ce chiffre était de l'ordre de 250 pour 100,000. En comparaison, le nombre des mariages pour 100,000 habitants au Canada est tombé de 920 en 1972 à 730 en 1985. Les études réalisées aux États-Unis et au Canada indiquent que les conséquences économiques du divorce et de la séparation entraînent habituellement une diminution marquée du niveau de vie des femmes et par contre une amélioration sensible du revenu des hommes. En outre, dans la grande majorité des cas de mariage ou d'union libre qui se dissolvent en laissant des enfants à charge, ce sont les femmes qui assument les responsabilités de la garde des enfants. En théorie, les femmes devraient recevoir des pensions alimentaires ou du moins de l'aide pour élever les enfants de la part de leurs ex-conjoints. En pratique, environ 65 pour cent seulement des parents ayant la garde des enfants reçoivent quelque chose, et habituellement ces paiements sont extrêmement peu élevés. Et même quand le montant des pensions est suffisant, elles ne sont souvent pas versées du tout. En dépit des efforts déployés récemment pour faire honorer les pensions alimentaires et les paiements imposés par les Cours au titre de la garde des enfants, de nombreux problèmes persistent.

Bien que beaucoup moins important, l'autre facteur qui contribue à l'augmentation du nombre des mères célibataires c'est qu'un nombre croissant de femmes ont et élèvent des enfants en dehors du mariage ou d'une relation de couple. Le nombre d'enfants nés de mères célibataires a plus que quadruplé entre 1951 et 1985, passant de 14,000 à 59,600. Trois quarts de ces femmes environ étaient âgées de plus de 20 ans. Le nombre des adolescentes mères célibataires a diminué entre les années 1970 et 1980. Les recherches effectuées n'expliquent pas de façon concluante pourquoi le nombre des mères célibataires a augmenté mais nous savons qu'aujourd'hui plus de femmes que par le passé envisagent d'avoir des enfants en dehors du mariage. De même, confrontées à une grossesse accidentelle, les femmes sont moins nombreuses que par le passé à abandonner leurs enfants à l'adoption ou à se marier de force. Cela tient en partie au fait que les mères célibataires sont aujourd'hui mieux acceptées socialement et qu'elles sont plus prêtes à assumer seules la responsabilité des enfants. Quant aux hommes qui les ont fécondées, ils sont moins susceptibles que par le passé de céder à l'obligation de se marier et d'assumer la responsabilité de leurs enfants.

Tels sont les facteurs sous-jacents qui contribuent à la croissance du nombre des familles dont le chef est une femme, phénomène qui apparaît comme l'un des plus marquants des 20 dernières années dans l'ensemble des pays industrialisés. Quel que soit l'itinéraire qui aboutisse à la formation d'une famille monoparentale, les résultats sont vraisemblablement les mêmes, à savoir un écart sensible au niveau des revenus.

Il est également important de comprendre la diversité de la population monoparentale. Parmi les mères célibataires, on trouve des femmes de tous âges. Le quart d'entre elles sont veuves et 15 pour cent ne se sont jamais mariées ou n'ont



*[Text]*

separated and divorced. The diversity of single parents needs to be stressed because the stereotype of single mothers as young welfare recipients reinforces both negative and incorrect generalizations.

Research has increasingly pointed to the transitional nature of much of the poverty of single parents, particularly those who become single through separation or divorce. The majority of single mothers who are on welfare will leave welfare either through remarriage or finding work or both. While they may escape poverty in these ways, it is also true that they are at considerable risk of returning to poverty, especially if they lose their jobs.

The poverty of an older displaced homemaker who has been out of the labour force for many years is likely to continue for the long-run if she has no independent means of support or career. The single parent who starts off as a teenage unmarried mother with little education or work experience will likely always be poor and heavily dependent on welfare as long as she remains single. Those at high risk of long-term welfare dependency are teenage, unmarried and uneducated mothers who face multiple barriers to becoming employed.

It is important to emphasize that the majority, 58.5 per cent, of single parents work in the labour market and the earnings they receive from this work significantly lower their incidence of poverty. On average, 64 per cent of the total income of single parents is derived from wages and salaries. The poverty rate for single parents who worked full-time for the full year was 12.8 per cent in 1986. Those who worked part-time or full-time for less than the full year had a rate of poverty of 54.2 per cent, and those who did not work in the labour market had a poverty rate of 62.3 per cent.

**Ms. Norma Logan, Chair of the Economic Development Committee:** In the labour market, women face discrimination and segregation in training opportunities, hiring, pay, promotion, and lack of full access to occupational benefits. Different labour market causes of poverty are of special importance to certain groups of women. For example, women who have steady but very low-paying employment are denied training opportunities through which they could qualify for higher-paying jobs on which they could support their families. Rural women and those in specific areas, such as the outports of Newfoundland, are especially likely to suffer from a simple absence of jobs. Aboriginal and black women may be unemployed because of racist attitudes. Those not proficient in either official language may also be unemployed or forced to accept very low-paid work. Victims of sexism and those whose non-Canadian credentials are not appropriately recognized may be underemployed and never promoted. Any frontal attack on the poverty of women, single parents or otherwise, must deal directly with these inequities in the labour market.

*[Traduction]*

jamais vécu une union libre. Cependant, la majorité d'entre elles, soit 57 pour cent sont soit séparées soit divorcées. Il est important de souligner une telle diversité, parce que le stéréotype de la jeune mère célibataire vivant du bien-être social a pour effet de renforcer des généralisations négatives et erronées.

Les recherches effectuées mettent de plus en plus l'accent sur le caractère transitoire de la pauvreté des parents célibataires, et en particulier de ceux qui se retrouvent seuls à l'issue d'un divorce ou d'une séparation. La majorité des mères célibataires qui vivent du bien-être social finiront par se remarier et/ou à trouver un emploi. Si elles peuvent échapper à la pauvreté de cette façon, il est tout aussi vrai qu'elles courent le risque de retomber dans la pauvreté, et en particulier si elles perdent leur emploi.

Lorsqu'une femme d'intérieur d'un certain âge et qui n'a pas travaillé pendant plusieurs années se retrouve seule, elle sera beaucoup plus susceptible à long terme de vivre dans la pauvreté si elle n'a pas de carrière ou de moyens de subsistance indépendants. Les adolescentes qui se retrouvent mères célibataires sans avoir beaucoup d'instruction ou d'expérience professionnelle seront beaucoup plus susceptibles de vivre dans la pauvreté et de dépendre étroitement du bien-être social tant qu'elles resteront célibataires. Les femmes les plus exposées à risque de dépendre à long terme du bien-être social sont les adolescentes et les mères célibataires et sans instruction, lesquelles ont à franchir des barrières multiples avant de trouver un emploi.

Il est important de souligner que la majorité des parents célibataires, soit 58.5 pour cent, font partie de la population active, et l'argent qu'ils gagnent réduit sensiblement l'incidence de la pauvreté. En moyenne, 64 pour cent du revenu total des parents célibataires provient des salaires ou des traitements qu'ils touchent. En 1986, le taux de pauvreté a été de 12.8 pour cent chez les parents célibataires ayant travaillé à plein temps pendant toute l'année. Chez ceux ayant travaillé à temps partiel ou à temps plein pour moins de 12 mois, ce taux était de 54.2 pour cent et chez ceux n'ayant pas du tout travaillé, de 62.3 pour cent.

**Mme Norma Logan, présidente du Comité du développement économique:** Sur le marché du travail, les femmes sont confrontées à la discrimination et à la ségrégation au niveau des possibilités de formation, du recrutement, des salaires et de la promotion, et elles n'ont pas pleinement accès aux prestations liées à un emploi. Les causes de la pauvreté liées au marché du travail n'ont pas la même importance pour tous les groupes de femmes. Par exemple, les femmes qui occupent des emplois stables mais très peu payés n'ont pas accès à des possibilités de formation leur permettant de prétendre à des emplois mieux payés, grâce auxquels elles pourraient subvenir aux besoins de leur famille. Dans les régions rurales et éloignées, et en particulier dans les petits ports de Terre-Neuve, par exemple, les femmes sont particulièrement frappées par la pénurie d'emplois. Les femmes autochtones et les Noires peuvent ne pas trouver d'emploi à cause de l'existence de préjugés racistes. Celles qui ne parlent pas couramment l'une ou l'autre des langues officielles peuvent également être sous-employées, ou forcées d'accepter des emplois très peu payés. Les femmes victi-

[Text]

The age and number of children and whether or not they are disabled also influence the incidence of poverty for single parents, but employment status remains a more important determinant of their poverty. Single mothers with more than one child and at least one child under seven years of age are especially likely to be living in poverty. The incidence of poverty for single mothers with at least one child under seven years of age and working full time is 25.7 per cent, considerably lower than the 75 per cent poverty rate for similar mothers who work part-time, and the 91.2 per cent poverty rate for non-employed single mothers with children under seven years of age. Single mothers are at the lowest risk of poverty, 11 per cent, if they have one child not under seven years of age and are employed full-time. While employment does not guarantee that a single mother will escape poverty, it does improve her chances considerably. If the labour market itself offered better employment opportunities to women, the poverty of single mothers and their children could be significantly reduced.

With few exceptions, the burden, and the benefits, of child rearing has always been the responsibility of women. Parenting alone is a monumental task. It not only places a heavy financial burden on women, it also restricts their ability to earn an adequate living for themselves and their families. For example, even if child care is available, a woman with responsibility for children will be restricted in the number of hours she can work in the paid labour force, will be less able to work shift work, and will require a job with flexibility so that sick children can be cared for.

Given the situation, the lack of adequate child care is a major constraint on women's participation in the labour market. A 1988 report of the National Council of Welfare on the child-care system noted that although 1.9 million children under the age of 13 needed some form of care because their parents worked or studied outside the home, there were only 243,545 licensed child care spaces in Canada. Most children are in unlicensed or informal child care arrangements that are often less than adequate.

The inhibiting effect of child-care expenses is an especially important barrier to paid work for women who would normally receive low wages in the labour market. These women are often financially better off on social assistance. A study by the Social Planning Council of Metropolitan Toronto in 1987 concluded that most single mothers in that city would have to find jobs paying twice the minimum wage in order to be better off than on welfare.

[Traduction]

mes du sexisme ou celles dont les références non canadiennes ne sont pas reconnues de manière adéquate risquent d'être sous-employées et de ne jamais avoir de promotion. Si l'on veut attaquer de front la pauvreté des femmes, qu'elles soient mères célibataires ou non, il faut s'attaquer directement aux injustices du marché du travail.

L'âge et le nombre des enfants ainsi que le fait d'avoir ou non un handicap sont des facteurs qui influencent également l'incidence de la pauvreté des parents célibataires, mais le déterminant le plus important de leur pauvreté reste cependant leur statut professionnel. Les mères célibataires ayant plus d'un enfant—ou du moins un enfant de moins de sept ans—sont les plus exposées à vivre dans la pauvreté. L'incidence de la pauvreté chez les mères célibataires n'ayant qu'un seul enfant de moins de sept ans et travaillant à plein temps est de 25.7 pour cent, pourcentage considérablement moins élevé que chez les mères célibataires travaillant à temps partiel (7 pour cent) ou chez les mères célibataires au chômage (91.2 pour cent). C'est chez les mères célibataires n'ayant qu'un seul enfant de plus de sept ans et travaillant à temps plein, soit 11 pour cent, que le risque de la pauvreté est le plus faible. Si le fait d'avoir un emploi ne garantit pas qu'une mère célibataire échappera à la pauvreté, cela améliore considérablement ses chances. Si le marché du travail offrait de meilleures possibilités d'emploi aux femmes, la pauvreté des mères célibataires et de leurs enfants pourrait être considérablement réduite.

A quelques exceptions près, le fardeau et les démarches nécessaires pour obtenir des prestations pour l'éducation des enfants ont toujours été la responsabilité des femmes. Le fait d'être parent représente en soi une tâche monumentale. Non seulement cela impose un fardeau financier énorme aux femmes, mais encore cela restreint leur capacité de gagner leur vie et celle de leur famille de façon décente. Par exemple, même lorsqu'elle peut bénéficier de services de garde d'enfant, une femme ayant la responsabilité de ses enfants ne pourra pas travailler autant d'heures à l'extérieur, poura moins que les autres acceptent de travailler par quarts et devra trouver un emploi suffisamment souple pour qu'elle puisse s'occuper de ses enfants en cas de maladie.

Dans cette situation, la pénurie de services de garde adéquats constitue une limite majeure à la participation des femmes au marché du travail. Un rapport présenté en 1988 par le Conseil national du bien-être social à propos des services de garde a révélé que, alors que 1.9 millions d'enfants de moins de 13 ans ont besoin de services de garde parce que leurs parents travaillent ou étudient à l'extérieur, il n'existait en 1988 au Canada que 243,545 places dans des garderies accréditées. La majorité des enfants sont placés dans des garderies non accréditées ou encore sont gardés officieusement dans des structures souvent inadéquates.

Le coût des frais de garde représente une barrière importante et un élément de dissuasion pour les femmes qui pourraient normalement trouver un emploi peu payé sur le marché du travail. Très souvent, ces femmes s'en sortent mieux financièrement en se contentant du bien-être social. Une étude réalisée en 1987 par le Conseil de la planification sociale de Toronto métropolitain est arrivée à la conclusion que pour mieux gagner leur vie qu'avec les prestations du bien-être



## [Text]

Given all of these barriers, it is not surprising to find a very high proportion of single parents on welfare. It is estimated that about one-third of all female single parents in Ontario receive assistance. About one-third of Canada's social assistance recipients are single parents and they are all, by definition, poor. The welfare system itself is a major cause of women's poverty since it does not allow recipients to earn any significant amount over and above assistance benefits and requires the using up of savings and any assets to be eligible. It is, in short, a poverty trap.

The limitations of the welfare system in promoting women's economic independence are inconsistent with the reality of women's lives in the 1990s. These limitations are also inconsistent with efforts to combat the poverty of women and, by extension, that of their children. In this context it must be emphasized that cross-national studies of single parents have found that in Canada, like the United States, Great Britain and Australia, a very high proportion of its single parents are poor and on welfare compared to European countries such as France, Sweden and West Germany. One study which standardized a poverty measure for many nations found that a shocking 51.2 per cent of Canada's children who live in single-parent families were poor. We would refer to Table 1. In seven other countries, children in single-parent families were much more likely to live above the poverty line than in Canada. In Sweden, 93.1 per cent of single-parent families lived above the poverty line. In Canada only 48.8 per cent lived above the poverty line. Clearly, the appalling poverty of Canada's single mothers and their children is not a necessary outcome of their situation but is, rather, a result of government policies.

What does the comparative policy analysis literature tell us about how to bring down the poverty rate of single mothers in Canada? First, those countries with the poorest records—Australia, the United States, Canada and the United Kingdom—rely heavily on social assistance—that is, means or needs-tested and asset-sensitive cash benefits—to provide the basic necessities of life to single mothers.

Second, those countries of greater generosity to single mothers, such as France, West Germany and Sweden, tend to rely on a cluster of other universal and income-tested benefits including universal family allowances, child-related housing allowances, advanced maintenance payments and transitional supplements for sole-support mothers.

## [Traduction]

social, les mères célibataires de Toronto devraient trouver un emploi payé au moins deux fois le salaire minimum.

Compte tenu de toutes ces barrières, il n'est pas surprenant qu'un pourcentage élevé de parents célibataires vivent du bien-être social. On estime qu'environ le tiers de toutes les mères célibataires de l'Ontario sont des assistées sociales. Environ le tiers de tous les assistés sociaux du Canada sont des parents célibataires et ils sont tous, par définition, pauvres. Le système du bien-être social lui-même constitue l'une des principales causes de la pauvreté des femmes, dans la mesure où les prestataires ne sont pas autorisées à gagner de l'argent au-delà d'un certain seuil et où, pour être admissibles, ils doivent d'abord avoir épuisé leurs économies et toutes leurs ressources. Bref, c'est le piège.

Le système du bien-être social s'avère extrêmement limité pour ce qui est de promouvoir l'indépendance économique des femmes, et ses limites ne correspondent pas à la réalité du vécu des femmes dans les années 1990. Elles ne correspondent pas non plus aux efforts déployés pour lutter contre la pauvreté des femmes et, par extension, de leurs enfants. Dans ce contexte, il est important de souligner que les études comparatives qui ont été consacrées aux parents célibataires au Canada, aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Australie, sont arrivées à la conclusion que, dans ces pays, un pourcentage très élevé de parents célibataires vivent dans la pauvreté et du bien-être social, par opposition à la situation qui prévaut dans certains pays d'Europe, comme la France, la Suède ou l'Allemagne de l'Ouest. Une étude s'est efforcée d'établir pour plusieurs pays une mesure normalisée de la pauvreté. Les résultats sont alarmants: au Canada, 51.2 pour cent des enfants qui vivent au sein de familles monoparentales sont pauvres. Nous aimerions faire référence au Tableau 1. Dans sept autres pays, les enfants de familles monoparentales sont bien plus susceptibles qu'au Canada de vivre au-dessus du seuil de la pauvreté. En Suède, 93.1 pour cent des familles monoparentales vivent au-dessus du seuil de la pauvreté. Au Canada, ce pourcentage n'est que de 48.8 pour cent. Il est évident que la pauvreté effroyable dans laquelle vivent au Canada les mères célibataires et leurs enfants n'est pas nécessairement le résultat de leur situation matrimoniale mais plutôt le fruit des politiques gouvernementales.

Que peut nous apprendre une étude comparative des politiques en vigueur dans les différents pays à propos des moyens de réduire ce taux de pauvreté des mères célibataires au Canada? Tout d'abord, les pays ayant le palmarès le moins brillant—soit l'Australie, les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni sont des pays qui comptent surtout sur l'assistance sociale pour assurer la subsistance des mères célibataires, c'est-à-dire sur les prestations en espèces qui leur sont versées en fonction des moyens et des ressources dont elles disposent.

Deuxièmement, les pays manifestant la plus grande générosité à l'égard des mères célibataires, comme la France, l'Allemagne de l'Ouest et la Suède ont tendance à s'appuyer sur toute une série d'autres prestations sociales, à caractère universel ou bien établies selon les revenus, comme les allocations familiales, auxquelles tout le monde a droit, les allocations-logement calculées selon le nombre des enfants, les avances et

## [Text]

The cornerstone of income supports for single mothers in most countries is some form of child-related cash benefit like Canada's family allowance and refundable child tax credit. Such cash benefits constitute up to 30 per cent of family income for the non-earning mother depending on the country. The council deplores the fact that in Canada the commitment to child benefits has declined over the past several years as evidenced by the partial deindexation of both family allowances and the child tax credit in 1985. Other similarly regressive measures include the freezing of Established Program Financing, the capping of the Canada Assistance Plan, the clawback on family allowances, cuts to the Child Care Initiative Fund, the Secretary of State cuts to native and women's programs, the proposed goods and services tax and the proposed changes to the Unemployment Insurance Act. The federal government, through these measures, has had, and will continue to have, a negative effect upon the already shameful economic position of Canada's single mothers and their children.

Third, housing allowances are an important benefit contributing to the relatively better standing of single mothers in Sweden and France. Housing allowances are a cash benefit, usually income-tested, to help meet the costs of rent, property taxes, or other costs of housing. In many countries they are specifically directed to families with children, whereas in Canada they are available on a limited basis only to those on social assistance. European housing allowances are a benefit available to all families, but the benefits are most pronounced for single mothers. When housing allowances are added to child benefits, the total amounts to almost half of the total income of a non-earning single mother in France, a third in Sweden and a quarter in Germany. The value of these benefits is in their low tax-back on any earnings over and above what they provide. Unlike social assistance, they encourage single mothers to become employed for as little or as much time as they are able to or want.

Fourth, a relatively new concept adopted with considerable success in a few countries is a form of income benefit provided by the state in advance or in place of court-ordered maintenance requirements that are in default or inadequate. These are referred to as "advanced maintenance payments." In some cases the state will take on the responsibility of going after the debtor parent to compensate for all or part of the advanced payment. The concept is based on the belief that child support awards are not intended to compensate the mother for the loss of the absent parent's income; they are to compensate for the loss of the absent parent's contribution to the support of the

## [Traduction]

les suppléments provisoires versés au titre du soutien des mères célibataires.

Dans la plupart des pays, l'élément essentiel des aides financières accordées aux mères célibataires est une forme d'allocation en espèces pour enfants, comme les allocations familiales et les crédits d'impôt pour enfants, au Canada. Selon les pays, ces types de paiement en espèces peuvent constituer jusqu'à 30 pour cent du revenu familial des mères qui ne travaillent pas. Le conseil déplore le fait qu'au Canada les sommes engagées au titre des prestations pour enfants diminuent depuis les dernières années, et notamment depuis la désindexation partielle des allocations familiales et des crédits d'impôt pour enfants en 1985. Parmi les mesures régressives du même genre qui ont été adoptées, il faut également citer le gel du système de financement des programmes établis, la restriction des dépenses consenties au titre du Régime d'assistance publique du Canada, la récupération des allocations familiales, la réduction du fonds d'initiative en matière de garde des enfants, les coupures imposées par le secrétariat d'État aux programmes destinés aux femmes et aux autochtones, la proposition de taxe sur les produits et services et enfin les modifications qu'il est question d'apporter à la Loi sur l'assurance-chômage. Par le truchement de ces mesures, le gouvernement fédéral a eu et continuera d'avoir une influence négative sur la position économique déjà honteuse des mères célibataires et de leurs enfants au Canada.

Troisièmement, dans des pays comme la Suède et la France, les allocations-logement contribuent à améliorer le niveau de vie des mères célibataires. Les allocations-logement sont des paiements en espèces, qui dépendent actuellement d'un examen des ressources et visent à couvrir une partie du coût du loyer, des taxes foncières et autres dépenses liées au logement. Dans de nombreux pays, les allocations-logement sont spécifiquement destinées aux familles avec enfants, alors qu'au Canada seul un nombre limité d'assistés sociaux peuvent en bénéficier. En Europe, toutes les familles ont le droit de bénéficier des allocations-logement, mais les montants sont plus élevés pour les mères célibataires. Si l'on ajoute les allocations-logement aux prestations versées pour l'éducation des enfants, le montant total obtenu représente la moitié du revenu total d'une mère célibataire ne travaillant pas en France, le tiers en Suède et le quart en Allemagne. L'intérêt de ces prestations, c'est que le taux d'imposition de toutes les sommes gagnées en plus est très faible. Contrairement à un système d'assistance sociale, ce type d'aide encourage les mères célibataires à chercher un emploi et à travailler tant et aussi longtemps qu'elles le veulent ou le souhaitent.

Quatrièmement, un concept relativement nouveau a été adopté dans un petit nombre de pays, avec un succès considérable: il s'agit d'une sorte de prestation de revenu versée par l'État par anticipation ou en remplacement de pensions alimentaires ordonnées par les Cours mais s'avérant impayées ou insuffisantes. C'est ce que l'on appelle «avances pour frais de subsistance». Dans certains cas, l'État assume la responsabilité de poursuivre le parent débiteur et de lui demander compensation pour une partie ou pour la totalité des sommes avancées. Ce concept s'appuie sur la conviction que les paiements versés pour la garde des enfants n'ont pas pour but de compenser la mère de la perte du revenu du parent absent mais plutôt de



*[Text]*

child. Sweden, Germany and Israel have adopted advanced maintenance payments.

The idea that women who become single mothers need transitional assistance to establish themselves in the labour market is embodied in the recommendations of the Ontario Social Assistance Review Committee. This idea is a welcome acknowledgement that the majority of women are in the labour market and that women who need social assistance require help to establish themselves. France, surpassed only by Sweden in its generosity to single mothers and its low reliance on social assistance, offers a means-tested, transitional, single-parent allowance that allows single mothers to be supported while in training or to enter or re-enter the labour force. France operates on the assumption that single mothers will be in the labour market one year after receiving the single-parent allowance or at least by the time the youngest child is three years of age. Of course, a key benefit that makes this policy work is the existence of free child care available to all children above the age of two in an extensive, publicly-subsidized system of pre-schools.

Countries successful in guaranteeing adequate levels of income to single mothers and their children employ a cluster of non-stigmatizing income supplementation benefits. These are equally available to low-income, two-parent families and single mothers who are in the labour market earning low wages. These countries expect labour market participation but provide the essential supports which enable that participation: Child care and a strong financial incentive to earn any wage at all even if it is part-time and low.

**Dr. Simms:** Canada could do a great deal about child poverty, if it only had the political will. Dealing with child poverty means dealing with women's poverty; and dealing with women's poverty requires attention to benefits for all low-income parents. It also requires a focus not only on inequities between men and women in the labour market, but also inequities between men and women in domestic life, especially in relation to the responsibility and care of children. Labour market approaches must include job creation as well as effective legislation to deal with the sex and race discrimination which produce effects such as unemployment, segregation in training and hiring, low pay and slow promotion.

Women, especially young women, must have the right to control the timing of the births of their children. We would refer to council recommendations E1.1-6 in appendix. Sex education, including knowledge of safe contraception, preventive health care and free access to the necessary materials is

*[Traduction]*

remplacer la contribution du parent absent aux frais de garde de l'enfant. Il existe de tels systèmes d'avances en Suède, en Allemagne et en Israël.

Les recommandations du comité d'examen de l'assistance sociale de l'Ontario se fondent sur la croyance que les femmes qui se retrouvent mères célibataires ont besoin d'une aide provisoire leur permettant de prendre pied sur le marché du travail. De fait, il est temps que l'on reconnaisse que la majorité des femmes travaillent et que celles qui dépendent de l'assistance sociale doivent être aidées à s'implanter sur le marché du travail. La France, qui n'est surpassée que par la Suède dans sa générosité à l'égard des mères célibataires et dans sa réticence à recourir à l'assistance sociale, a établi une allocation provisoire destinée aux parents célibataires et dont le montant dépend d'un examen des ressources: ainsi, les mères célibataires peuvent recevoir une aide pendant qu'elles suivent des cours de formation pour entrer ou revenir sur le marché du travail. La France s'appuie sur l'hypothèse que les mères célibataires rejoindront le marché du travail après avoir bénéficié pendant un maximum d'un an des allocations pour parents célibataires ou, au plus tard, lorsque leur enfant le plus jeune aura atteint l'âge de trois ans. L'un des éléments-clés du succès de cette politique, c'est bien sûr l'existence de garderies gratuites pour tous les enfants de plus de deux ans, dans un système où les écoles maternelles sont subventionnées.

Les pays qui réussissent à garantir un niveau approprié de revenu aux mères célibataires et à leurs enfants recourent à tout un train de mesures de suppléments du revenu ayant pour effet de ne pas stigmatiser ceux qui en bénéficient. Ces mesures s'adressent également aux familles biparentales et aux mères célibataires à faible revenu qui se trouvent sur le marché du travail. Ces pays s'attendent à la collaboration du marché du travail mais ils assurent les soutiens essentiels pour permettre cette collaboration: réseaux de garderies et incitations financières fortes à trouver un emploi salarié, même s'il s'agit d'un emploi à temps partiel et peu rémunéré.

**Mme Simms:** Le Canada pourrait faire beaucoup pour lutter contre la pauvreté dans l'enfance, s'il en avait la volonté politique. S'attaquer à la pauvreté dans l'enfance signifie s'attaquer à la pauvreté des femmes. Et pour s'attaquer à la pauvreté des femmes, il est nécessaire d'envisager d'aider tous les parents à faible revenu. Il faut non seulement se concentrer sur les injustices qui existent sur le marché du travail entre les hommes et les femmes, mais aussi sur les injustices qui existent entre les hommes et les femmes dans la vie domestique, et en particulier pour ce qui est des responsabilités et de la garde des enfants. Au niveau du marché du travail, il est nécessaire d'élaborer des programmes de création d'emploi mais surtout de mettre en œuvre des lois s'attaquant de manière efficace à la discrimination sexuelle et raciale, lorsque celle-ci a pour effet le chômage, la ségrégation au niveau de la formation et du recrutement, des rémunérations peu élevées et des promotions fort lentes.

Les femmes, et en particulier les jeunes femmes, doivent avoir le droit de choisir quand avoir des enfants. Nous aimerions vous demander de vous référer aux recommandations E1.1-6. du conseil qui se trouvent en annexe. Dans certaines régions du Canada, on continue de refuser aux jeunes l'éduca-

*[Text]*

still withheld from young people in some parts of Canada. This results in a wide range of extremely serious consequences, including unplanned pregnancy.

Child care is in crisis. Canada's children need a free system as in France or a non-profit system with national standards, many more spaces—and we would refer you to council recommendations B3.1-.3 in appendix—as well as better services for disabled children and their parents.

We also hope for a new division of domestic work, so that women no longer do more than their share of responsibility for child and elder care, house cleaning, cooking, shopping, and so on. These are critical determinants of women's ability to be employed.

Children will be able to escape poverty only when their mothers are liberated to economic well-being. A nation which claims to value its children must carefully examine its assumptions about their lives. Are they solely the responsibility of their mothers, or do we value and love our society's children enough to raise them not in poverty but in economic health? If so, we must support their mothers' quests for freedom from poverty, with the most assiduous commitment of resources to alleviating the poverty of women.

Thank you very much for listening to our submission.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Simms and Ms. Logan, for a very helpful brief. The Advisory Council has an excellent reputation for research, and this is no exception. You have raised a number of points we have not heard before, and we are very grateful to you. However, we do have some questions.

**Senator Robertson:** Thank you for coming this morning. I am much impressed and I do want to study your presentation in detail. When you were talking about the poverty level, which is on page 4 of your brief, which level did you use as your indicator to determine the poverty level?

**Ms. Joan Scott, Research Analyst, Canadian Advisory Council on the Status of Women:** I believe this comes from Statistics Canada.

**Senator Robertson:** All right. The very last sentence on page 5 reads:

If the labour market itself offered better employment opportunities to women, the poverty of single mothers and their children could be significantly reduced.

How would you go about doing that? Where can we stimulate the labour market to offer those better employment opportunities?

*[Traduction]*

tion sexuelle, y compris l'apprentissage de méthodes de contraception sûres, de soins de santé préventifs et enfin le libre accès aux documents d'information nécessaires. Cela se traduit par toute une gamme de conséquences extrêmement graves, et notamment les grossesses non planifiées.

Le système des garderies est en crise. Les enfants du Canada ont besoin de garderies gratuites comme en France, ou d'un système à but non lucratif régi par des normes nationales, d'un nombre beaucoup plus grand de places de garderie—et à ce titre, nous vous demandons de vous référer aux recommandations B3.1-.3 du conseil qui se trouvent en annexe—ainsi que de meilleurs services pour les enfants handicapés et leurs parents.

Nous espérons également une nouvelle division des tâches domestiques, afin que les femmes n'assument plus une partie plus grande qu'elles ne le devraient de la responsabilité de la garde des enfants, du soin des personnes âgées, du ménage, des courses, de la cuisine, etc. Ce sont là des facteurs déterminants de la capacité des femmes à trouver un emploi.

Ce n'est que quand leurs mères seront libres d'accéder à un mieux-être économique que les enfants pourront échapper à la pauvreté. Une nation qui prétend chérir ses enfants doit examiner attentivement les hypothèses sur lesquelles elle s'appuie pour décider de leur vie. La vie de ces enfants relève-t-elle de l'unique responsabilité de leurs mères, ou bien chérissons-nous et aimons-nous suffisamment les enfants de notre société pour leur permettre de grandir non pas dans la pauvreté mais dans le bien-être économique? Si nous répondons oui, nous devons appuyer la volonté de leurs mères de se libérer de la pauvreté et engager toutes les ressources nécessaires pour combattre la pauvreté des femmes.

Merci beaucoup de nous avoir écoutées.

**Le président:** Merci beaucoup, mesdames Simms et Logan pour un mémoire très utile. Le Conseil consultatif a la réputation de faire des recherches de qualité, et une fois de plus cette réputation se justifie. Vous avez soulevé plusieurs points dont on ne nous avait pas encore parlé, et nous vous en sommes très reconnaissants. Cependant, nous avons quelques questions à poser.

**Le sénateur Robertson:** Merci beaucoup d'être venues ce matin. J'ai été très impressionnée par votre mémoire et j'ai l'intention de l'étudier en détail. À la page 4 de votre mémoire, vous parlez du niveau de la pauvreté. Pourriez-vous nous dire quel indicateur vous avez employé pour déterminer le niveau de la pauvreté?

**Mme Joan Scott, analyste de recherche, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme:** Je crois que cela vient de Statistique Canada.

**Le sénateur Robertson:** D'accord. À la page 5, la dernière phrase se lit comme suit:

Si le marché du travail offrait de meilleures possibilités d'emploi aux femmes, la pauvreté des mères célibataires et de leurs enfants pourrait être considérablement réduite.

Comment voyez-vous cela? Comment pouvons-nous stimuler le marché du travail afin d'offrir aux femmes de meilleures possibilités d'emploi?



[Text]

**Dr. Simms:** We pointed out that many of these single mothers are hampered by other reasons for not being able to go into the labour market. So even if there were jobs, they would not be able to access those jobs because they would not have the support to go into the labour market. Also, I think there are more jobs that could be open to women. The whole labour force needs to be examined. There are more and more women out there and we have to find ways of getting them into the labour market. Employment equity is one way, especially in the Public Service.

**Senator Robertson:** Let me come at this in another way. You can get your hands on employment equity and argue it. However, so many of our women are working, as we know, at minimum wage in service jobs, and it is impossible to live on the minimum wage. We hear the continual argument by some of those establishments employing people at minimum wage that they cannot afford anything more. I sometimes wonder, if they cannot afford more, is it better to let them go down the drain and concentrate on quality jobs in Canada? However, some people get hysterical about that. As long as we have so many jobs in Canada that are the minimum wage, I will bet my bottom dollar that the bulk of those jobs are going to be filled by women. So the task ahead is how to upgrade those jobs to give us more security.

**Dr. Simms:** The emphasis then would be on the private sector, where most of those jobs are. However, we are also arguing that there should be certain supports, like child care and supplements to income, that the government should have a hand in. We also want to point out that while women work just to survive, we sometimes miss the inherent value of work to human development. Therefore, it is not that women would not work in the private sector if they had other support; their poverty level would not be as horrendous.

**Senator Robertson:** So we should make the other supports available so that even if they are working at the minimum wage, they are above the poverty level?

**Dr. Simms:** Yes. Then the government should negotiate with the private sector, to give better conditions to their workers and to make sure that the profits they make are reflected in the kinds of salaries they provide. It is arguable, of course, whether or not governments can intervene in the private sector. However, we take it as a given that it has a role to alleviate poverty.

**Senator Robertson:** Are there carrots that the government could dangle before the private sector? This has been done before but it always fades into the woodwork. Under certain circumstances, depending on who they hire and what they pay, private industry could receive some government support. Which is the better way: to support the private sector or to support the receiver? Is there any answer to it?

[Traduction]

**Mme Simms:** Nous avons souligné qu'il existe de nombreuses autres raisons qui empêchent les mères célibataires d'accéder au marché du travail. Même s'il n'y avait pas pénurie d'emplois, ces femmes ne seraient pas en mesure d'accéder à un emploi faute de l'appui nécessaire. Par ailleurs, je crois que de très nombreux emplois nouveaux pourraient être ouverts aux femmes. C'est l'ensemble du marché du travail qu'il faut examiner. De plus en plus de femmes ont besoin de travailler, et nous devons trouver les moyens de les aider. L'égalité des chances en matière d'emploi, et en particulier dans la fonction publique, constitue l'un de ces moyens.

**Le sénateur Robertson:** Permettez-moi de formuler cette question différemment. On peut toujours aborder et discuter le problème du point de vue de l'égalité des chances en matière d'emploi. Cependant, nous savons qu'un grand nombre de femmes travaillent dans le secteur des services au salaire minimum, alors qu'il est impossible de vivre au salaire minimum. Les institutions qui payent leurs employés au salaire minimum nous répètent constamment qu'elles n'ont pas les moyens de les payer plus. Si c'est vraiment le cas, je me demande si, au Canada, il ne vaudrait pas mieux changer d'optique et nous concentrer sur les emplois de qualité? Malheureusement, ce type de raisonnement déclenche parfois l'hystérie. Tant qu'un grand nombre d'emplois au Canada seront rémunérés au salaire minimum, je parie ce que vous voulez que ce sont les femmes qui les occuperont. La tâche qui nous attend consiste à revoir ces emplois, afin que nous ayons plus de sécurité.

**Mme Simms:** Il faut alors s'attaquer au secteur privé, où se trouve la majorité de ces emplois. Pourtant, nous estimons que le gouvernement doit jouer un rôle et consentir certaines aides, notamment en ce qui concerne les garderies et les programmes de suppléments du revenu. Nous aimerions également rappeler que si l'on considère que les femmes ne travaillent que pour survivre, on sous-estime la valeur inhérente du travail pour le développement humain. Ce n'est pas parce que les femmes recevraient une aide qu'elles cesseraient de travailler dans le secteur privé; mais leur niveau de pauvreté ne serait pas aussi épouvantable.

**Le sénateur Robertson:** Ainsi, nous devrions leur apporter d'autres aides de façon à ce que, même travaillant au salaire minimum, elles soient au-dessus de seuil de la pauvreté?

**Mme Simms:** Oui. Il faudrait que le gouvernement négocie avec le secteur privé pour que celui-ci accorde de meilleures conditions à ses employés et pour que les profits réalisés soient répercutés sur les salaires. On peut bien sûr se demander si le gouvernement doit ou non intervenir au niveau du secteur privé. Quant à nous, nous estimons que son rôle est de combattre la pauvreté.

**Le sénateur Robertson:** Quelles incitations le gouvernement devrait-il consentir au secteur privé? Ce genre de choses a déjà été fait mais cela finit habituellement en queue de poisson. Dans certaines circonstances, il arrive que le secteur privé puisse bénéficier d'une aide gouvernementale, en fonction des personnes qu'il recrute et des salaires qu'il paye. Que vaut-il mieux? Aider le secteur privé ou aider les bénéficiaires? Y a-t-il une réponse à cela?

[Text]

**Ms. Elly Silverman, Director of Research, Canadian Advisory Council on the Status of Women:** I suppose the answer has to lie, first of all, in examining the assumptions. You talked earlier about the minimum wage, and those are indeed most of the jobs filled by women and young workers. We gave a brief on child care to a House committee about a year and a half ago, and for me one of the phrases that made it very clear came in an unwrapping of the notion that the strength of the economy is built on the labour of women. As long as we continue to assume that that is okay, that women who work at minimum wage will keep enterprises going, then we will continue to pay minimum wage and argue that those establishments cannot afford to pay them more.

As to your question about incentives to private industry versus payments to women themselves, I cannot answer that. I am so grateful to you for raising the question nonetheless, and I think you may have been thinking about that a lot among yourselves in the past. We should be thinking about that much more stringently than we have been doing, because, one way or the other, the answer will devolve on the federal political system.

I do not know if you are aware of the study that the Economic Council of Canada is doing about the transitional poverty women—those who are in and out of poverty, above and below the poverty line, constantly throughout their lives. A similar study that was cited in our brief, from the Social Planning Council on Social Assistance, has found that women on welfare, given all of the props, are likely to be twice as well off, in terms of disposable income, as women who work for minimum wage. The Economic Council of Canada includes that kind of analysis in its study.

That raises the question, singling out one population, of whether we prefer to see them at home rearing their children with the assistance of the rest of us in the form of cheques? Or do we prefer to see them out working but for better salaries?

**Senator Robertson:** We cannot answer that.

**Ms. Silverman:** Precisely. We have to hear from women themselves. Indeed, what we will likely hear will be a bunch of different answers, which suggests there is no one answer to the question with which you began, that there are a variety of answers that depend on the needs of the potential recipients. Indeed, I think we should liberate our thinking in a thousand more directions. You have raised two possibilities—prop up industry, prop up women. What if there are ten more possibilities that we have not begun to think about? I think it behooves all of us to be more creative in our thinking.

[Traduction]

**Mme Elly Silverman, directrice de la recherche, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme:** Pour trouver une réponse, il faut tout d'abord examiner les hypothèses. Vous avez parlé plus tôt du salaire minimum et vous avez dit que la majorité des emplois rémunérés au salaire minimum étaient essentiellement occupés par des femmes et des jeunes. Il y a environ un an et demi, nous avons présenté un mémoire sur la garde des enfants à un comité de la Chambre. Une des phrases que j'ai entendu prononcer me semble synthétiser très clairement la situation: la force de l'économie s'appuie sur le travail des femmes. Tant que nous continuerons à partir de l'hypothèse que cela est normal, et que ce sont les femmes rémunérées au salaire minimum qui assurent la prospérité des entreprises, nous continuerons à tolérer des salaires minimaux et à prétendre que ceux qui les versent n'ont pas les moyens de faire mieux.

Vous demandez s'il vaut mieux consentir des incitations au secteur privé ou verser directement des allocations aux femmes elles-mêmes. Bien que je ne puisse pas répondre à cette question, je vous suis très reconnaissante de la poser. Vous avez peut-être déjà beaucoup réfléchi à cela entre vous. Cependant, nous devrions y réfléchir de façon beaucoup plus rigoureuse que nous ne l'avons fait jusqu'à présent puisque, d'une façon ou de l'autre, la réponse à cette question infléchira le système politique fédéral.

Je ne sais pas si vous connaissez l'étude qu'est en train de réaliser le Conseil économique du Canada à propos de la pauvreté transitoire que vivent les femmes, celle qu'elles connaissent cycliquement dans leur vie, que ce soit au-dessus ou au-dessous du seuil de la pauvreté. Une étude comparable à celle que nous citons dans notre mémoire et qui a été réalisée par le Conseil de planification sociale sur l'assistance sociale a conclu que, si elles arrivent à profiter de toutes les ficelles, les assistées sociales peuvent avoir un revenu disponible deux fois supérieur à celui des femmes qui travaillent au salaire minimum. L'étude effectuée par le Conseil économique du Canada inclut ce type d'analyse.

Pour ne parler que des femmes, cela soulève la question suivante: préférons-nous que les femmes restent à la maison pour élever les enfants, quitte à ce que nous contribuions tous aux montants qui leur seraient versés sous forme de chèques? Ou bien préférons-nous les voir travailler à des salaires plus intéressants?

**Le sénateur Robertson:** Nous ne pouvons pas répondre à cela.

**Mme Silverman:** Justement. Il faut que les femmes elles-mêmes nous le disent. En réalité, nous obtiendrions probablement toutes sortes de réponses différentes. Il n'y a pas moyen de ne fournir qu'une seule réponse à cette question, car chaque réponse dépendra des besoins des personnes interrogées. Il faudrait libérer notre imagination dans un millier de directions nouvelles. Vous avez soulevé deux possibilités—encourager l'industrie ou encourager les femmes. Et s'il existait des dizaines d'autres possibilités que nous n'avons pas encore commencé à étudier? Je pense qu'il nous appartient à tous d'amorcer une réflexion beaucoup plus créative.



[Text]

**Dr. Simms:** From where we sit as a feminist organization, we would rather see women be empowered to make decisions. When we put money into the private sector we are giving the private sector power over women. We would rather see women empowered to make the decisions and choices Ms. Silverman has raised. So we would be more predisposed to empowering women so that they can make their own decisions rather than have them be the victims of the private sector with women becoming fodder in the mill. I think we have to think about that.

**Senator Thériault:** Naturally, your brief contains many good points, but is it not true that the way to resolve this problem is through education? Is that not what the societies of rich countries do, first of all? Do your findings not show that single mothers who have at least a high school education, with some university or college education, do better than those less educated?

**Dr. Simms:** I do believe that research shows the levels of education are related to levels of income. In other words, people with higher levels of education get better jobs.

However, we live in a society that does not educate the majority of the people to that level. I do not know whether that is necessarily true for many of the women we are speaking about.

**Ms. Scott:** I think it is true that for men the relationship between education and earnings is quite close, whereas for women it is quite wide; and for immigrant women who come in with good qualifications, but which are not recognized here, there is no value to having a good education.

**Senator Thériault:** You say the gap is wider in earning potential for educated men over educated women?

**Ms. Scott:** It is certainly true that for men the level of education and the amount they earn is much more closely related than it is for women. Women can be very well educated and still earn less.

**Senator Thériault:** That is true in society today. Let us face it, in almost all areas of work men have the better paying jobs.

I am asking if your study shows that the high percentage of single mothers living below the poverty line are illiterate?

**Dr. Simms:** We did not ask that particular question. Common sense tells us that many of the people living in the poorest circumstances have a lower standard of education.

**Senator Thériault:** Do you not think that is a basic question to ask?

**Dr. Simms:** Not necessarily, because some highly educated women who have gone through divorce proceedings end up living in extreme poverty.

[Traduction]

**Mme Simms:** Dans la mesure où nous représentons une organisation de femmes, nous préférons que l'on donne aux femmes le pouvoir de prendre leurs décisions. En donnant de l'argent au secteur privé, nous lui donnons en réalité plus de pouvoir sur les femmes. Nous préférons que l'on donne aux femmes le pouvoir de prendre leurs décisions et d'exercer des choix comme ceux dont a parlé M<sup>me</sup> Silverman. Ainsi, nous devrions être plus disposés à donner aux femmes le pouvoir de prendre leurs propres décisions, au lieu d'en faire les victimes du secteur privé. Nous devons réfléchir de nouveau à cela.

**Le sénateur Thériault:** Votre mémoire contient effectivement de nombreux bons points, mais n'est-il pas vrai que l'éducation constitue la seule solution? N'est-il pas vrai que l'éducation est la solution que retiennent les sociétés des pays riches? Vos conclusions ne montrent-elles pas que les mères célibataires qui sont arrivées au niveau secondaire ou même universitaire s'en sortent mieux que celles qui sont moins instruites?

**Mme Simms:** Je crois que les résultats des recherches effectuées indiquent que les niveaux de revenu sont en rapport avec les niveaux d'instruction. En d'autres termes, les personnes les plus instruites sont celles qui ont les meilleurs emplois.

Cependant, nous vivons dans une société où la majorité des gens n'atteignent pas ce niveau d'instruction-là. Je ne sais pas si cela est nécessairement vrai des nombreuses femmes dont nous parlons.

**Mme Scott:** Il est vrai que dans le cas des hommes il existe un rapport étroit entre le niveau d'instruction et le niveau de revenu, alors que pour les femmes, ce rapport est beaucoup moins évident. Pour les femmes immigrantes qui arrivent au Canada avec des qualifications qui ne sont pas reconnues ici, le fait d'avoir un niveau d'instruction élevé n'a aucune valeur.

**Le sénateur Thériault:** Vous dites que le rapport entre le niveau d'instruction et le niveau de revenu est plus étroit pour les hommes que pour les femmes?

**Mme Scott:** C'est indéniable. Les femmes peuvent avoir un niveau d'instruction très élevé et gagner peu d'argent.

**Le sénateur Thériault:** Cela est vrai dans toute la société d'aujourd'hui. Soyons réalistes, dans pratiquement tous les secteurs professionnels, ce sont les hommes qui occupent les emplois les mieux payés.

J'aimerais savoir si votre étude indique ou non que la plus forte proportion des mères célibataires vivant au-dessous du seuil de la pauvreté sont «illettrées».

**Mme Simms:** Nous ne nous sommes pas posés cette question. Le bon sens nous porte à croire que les personnes qui vivent dans la pauvreté la plus grande sont celles qui ont le niveau d'instruction le moins élevé.

**Le sénateur Thériault:** Ne pensez-vous pas que c'est une question fondamentale?

**Mme Simms:** Pas nécessairement, car certaines femmes ayant un haut niveau d'instruction se retrouvent dans une pauvreté extrême, après un divorce, par exemple.

[Text]

**Senator Thériault:** And some highly educated men live in poverty; but, generally speaking, do you find many highly educated single mothers living in poverty?

**Ms. Scott:** The way to study that would be to compare the education and standard of living of the male partner with the education and standard of living of the female partner, assuming they were approximately equal when they were married.

I think you will find very clearly that education was not a major factor in the relative poverty of the woman and the relative wealth of the man after a separation or divorce.

**Senator Thériault:** I take your point, but I am very surprised.

At any rate, you have been at this for 17 years. Have you been doing some follow up on children of single parents? I am thinking of children raised by mothers who live below the poverty line compared to children of single mothers living above the poverty line. I wonder how the children have fared out. How long would they have stayed in school? What is the end result?

**Dr. Simms:** We have not done that kind of study, but we do know that right across Canada more and more children are seen in schools without sufficient food. They cannot concentrate because they are poor. That is a major problem in every province. We have to be very careful when we talk about education in that we may start blaming the victim for the education system.

**Senator Thériault:** I am not blaming anyone.

**Dr. Simms:** I am cautioning you.

**Senator Thériault:** I am suggesting that with the proper funding, and if there were fewer single mothers living under the poverty line, the end result would be that children would stay in school longer and at least be able to fend for themselves after they become adults.

At page 10 of your brief in the last paragraph you state:

We also hope for a new division of domestic work, so that women no longer do more than their share of responsibility for child and elder care, housecleaning, cooking, shopping, and so on.

I do not disagree with that, but are you suggesting that that should be legislated?

**Dr. Simms:** I think men should be trained to take their responsibilities.

**Senator Thériault:** I am not denying that, but what is the answer?

**Ms. Scott:** There are examples one could suggest where legislation has had an influence on the division of domestic labour. The obvious one is family leave in employment contracts so that both the husband and wife have equal opportu-

[Traduction]

**Le sénateur Thériault:** Il y a également des hommes ayant un niveau d'instruction élevé qui vivent dans la pauvreté. De façon générale, y a-t-il un grand nombre de mères célibataires instruites qui vivent dans la pauvreté?

**Mme Scott:** Pour le savoir, il faudrait comparer le niveau d'instruction et le niveau de vie de l'homme à ceux de la femme dans un couple, en partant de l'hypothèse que ces niveaux étaient approximativement les mêmes au moment de leur mariage.

Je suis sûre que vous constaterez que l'instruction n'est pas un facteur déterminant de la pauvreté des femmes, et que, après un divorce ou une séparation, la situation matérielle des hommes est relativement meilleure que celle des femmes.

**Le sénateur Thériault:** Je comprends ce que vous dites, mais je suis très surpris.

De toute façon, vous vous occupez de ce dossier depuis dix-sept ans. Avez-vous fait des études de suivi sur les enfants de parents célibataires? Je pense en particulier aux enfants de mères célibataires vivant en-deça du seuil de la pauvreté, par opposition aux enfants de mères célibataires vivant au-dessus de ce seuil. Comment cela se passe-t-il pour les enfants? Combien de temps restent-ils à l'école? Quel est le résultat final?

**Mme Simms:** Nous n'avons pas fait ce genre d'étude, mais nous savons que dans les écoles du Canada, on voit de plus en plus d'enfants insuffisamment alimentés. Ils ne peuvent pas se concentrer sur ce qu'ils apprennent parce qu'ils sont pauvres. C'est un problème majeur dans toutes les provinces. Nous devons être très prudents lorsque nous parlons d'éducation. Nous devons éviter de faire porter le blâme à ceux qui sont en fait les victimes du système éducatif.

**Le sénateur Thériault:** Je ne fais porter de blâme à personne.

**Mme Simms:** C'était une mise en garde.

**Le sénateur Thériault:** Si grâce à des subventions, il y avait moins de mères célibataires qui vivent au-dessous du seuil de la pauvreté, je prétends que les enfants seraient scolarisés plus longtemps et qu'à l'âge adulte ils seraient plus en mesure de se défendre.

À la page 10 de votre mémoire, à la dernière page, vous dites:

Nous espérons également une nouvelle division des tâches domestiques, afin que les femmes n'assument plus une partie plus grande qu'elles ne le devraient de la responsabilité de la garde des enfants, du soin des personnes âgées, du ménage, des courses, de la cuisine, etc.

Ce n'est pas que je désapprouve cela, mais voulez-vous dire que nous devrions légiférer en ce sens?

**Mme Simms:** Je crois que les hommes devraient être formés à assumer leurs responsabilités.

**Le sénateur Thériault:** Je ne dis pas le contraire, mais quelle est la réponse?

**Mme Scott:** On peut citer des exemples où la loi a exercé une influence sur la division des tâches domestiques. Je pense en particulier à la clause de congé parental que prévoient certains contrats, clause qui reconnaît les mêmes droits au mari et



[Text]

nity to take leave from employment in order to be with the family.

**Senator Thériault:** Surely this will come about if enough men want it. You are talking about negotiating contracts. Surely this will not be offered by anyone; it will have to come about as a result of a change of attitude in society. I do not disagree with what you have said; I just wanted clarification on the suggestion.

The chairman has stated that your group is well known for its research capabilities. Have you looked at the financial implications? If governments went to you and asked you how much money you required, what would you say?

**Dr. Simms:** We have not looked at that. We think the government has a greater capacity to conduct that kind of research.

**Senator Thériault:** That is true, but governments tend to say, "Well, we cannot touch that because of the cost." I am wondering if the time has not arrived for organizations like yours to tell governments that what should be done is not an expenditure but an investment. For example, if we invested \$3 billion now, we may save \$10 billion 15 years down the road, because we will have a better educated population with fewer people living in poverty.

**Ms. Scott:** Certain trends are occurring at the present time that are making the situation for children worse. An example of that is the decline in value of the minimum wage. The legislative minimum wage has been allowed to decline in value without being changed over the years. Now it is a shadow of its former self.

**Senator Thériault:** Senator Robertson and I have both been involved in this field at some level for a number of years, and I have had some responsibility in government with respect to the minimum wage. I believe we must have a minimum wage, but I am not sure that after all these years minimum wage is an answer to the problem. As far as single mothers are concerned, the answer to the problem is funding. If mothers are put in a position, through some sort of funding, where they can make their own decisions, I believe that once they move above the poverty line those women or men are more likely to find jobs than if they are always living under the poverty line with their children not having food, clothing and all of the other things that are required to be part of a school population.

**Ms. Scott:** The investment that you suggested is particularly timely at this moment because we are living in a period where the trend of the minimum wage is likely to increase child poverty and where the trends in the change of the structure of the economy with more part-time jobs increase the amount of working poverty. In the midst of all these trends, this is a particularly good time to think of an investment that will make a difference in the future of these children.

**Senator Robertson:** In this imperfect world in which we are living, with all the financial difficulties faced by governments

[Traduction]

à la femme de prendre un congé parental pour s'occuper des enfants.

**Le sénateur Thériault:** Il est certain que nous en arriverons là si suffisamment d'hommes le souhaitent. Vous parlez de la négociation des contrats. Tout le monde ne l'offrira pas. Il faudra d'abord que les mentalités changent. Je ne suis pas en désaccord avec ce que vous avez dit, je voulais simplement que vous me donniez des précisions.

Le président a fait allusion à votre réputation en matière de recherche. Avez-vous étudié les implications financières d'une telle proposition? Si le gouvernement vous demandait de combien d'argent vous avez besoin, que lui répondriez-vous?

**Mme Simms:** Nous n'avons pas étudié cela. Nous pensons que le gouvernement est beaucoup plus en mesure que nous d'effectuer ce type de recherche.

**Le sénateur Thériault:** C'est vrai, mais les gouvernements ont toujours tendance à dire: «Nous ne pouvons pas nous en occuper, à cause des coûts». Je me demande si le temps n'est pas venu pour une organisation comme la vôtre de dire au gouvernement qu'il ne s'agit pas ici de dépenses mais d'investissements. Je veux dire par là qu'en investissant aujourd'hui 3 milliards de dollars, nous pourrions peut-être en économiser 10 milliards en 15 ans dans la mesure où la population serait plus éduquée et où moins de gens vivraient dans la pauvreté.

**Mme Scott:** Certaines tendances actuelles ont pour effet d'aggraver la situation des enfants. Exemple, la dévaluation du salaire minimum. On a laissé le salaire minimum prévu par la loi se dévaluer au cours des années et aujourd'hui il n'est plus que l'ombre de ce qu'il était.

**Le sénateur Thériault:** Cela fait plusieurs années que le sénateur Robertson et moi-même nous occupons d'une certaine façon de ce dossier et j'ai eu certaines responsabilités au sein du gouvernement au chapitre du salaire minimum. Je crois que nous devons avoir un salaire minimum, mais après toutes ces années, je ne suis pas sûr que ce soit la solution. En ce qui concerne les mères célibataires, c'est de subventions qu'elles ont besoin. Si grâce à certaines aides, elles étaient en mesure de prendre leurs propres décisions, je suis sûr qu'une fois franchi le seuil de la pauvreté, elles seraient plus à même de trouver un emploi qu'en restant au-dessous du seuil de la pauvreté, sans pouvoir nourrir et vêtir suffisamment leurs enfants, et sans pouvoir leur acheter tout ce dont ils ont besoin pour être scolarisés.

**Mme Scott:** Les investissements que vous proposez seraient particulièrement bienvenus aujourd'hui. En effet, dans la période actuelle, l'évolution à la baisse du salaire minimum risque d'accroître la pauvreté dans l'enfance tandis que les mutations structurelles de l'économie, et en particulier l'augmentation des emplois à temps partiel, ont pour effet d'augmenter la pauvreté dans la population active. Compte tenu de ces trois tendances, il serait particulièrement opportun d'envisager des investissements susceptibles d'avoir un impact positif sur l'avenir de ces enfants.

**Le sénateur Robertson:** Nous vivons dans un monde imparfait et le gouvernement se heurte à toutes sortes de difficultés

*[Text]*

in meeting the requirements of the people, given your druthers, if you had a limited fund of X number of billions of dollars to be spent cooperatively between the federal government and the provinces—I think we have to agree that there is no singular responsibility in an area such as this—would you spend it in increased revenue going to the mother through one of the vehicles that are in place now or would you increase the support systems to those mothers with children who are living in poverty? For instance, would you increase subsidized housing or day care or perhaps provide a cafeteria at school so that the children are not going hungry, while at the same time providing them with recreational facilities and public health and mental health offices? We are all aware that those services often do not reach the poorer children who need them. In summary, would you spend your money on the mother or on support services?

**Dr. Simms:** We will have to study that matter very carefully. Again, we do not know what the ramifications would be if the mother was rendered powerless as a result of her life being taken over by institutions. We have seen examples of this in Canadian society. For instance, we took over everything in the native people's lives and they had no power. They lost control. We must give control to mothers.

**Senator Robertson:** I am not talking about taking over their lives. I am talking about making some of these services available to them that are out of reach now.

**Dr. Simms:** Such as receiving meals at school.

**Senator Robertson:** Also having recreational people, mental health people, counsellors and public health officials, involved as well along with the provision of a better day care system.

**Dr. Simms:** We would have to think this through in order to make sure that mothers become part of the decision-making process as to how those services are offered.

**Senator Robertson:** I keep returning to the school, because that is the most accessible way to reach the children and to allay the fears and embarrassment often felt by lower income parents when they send their children to school.

**Ms. Logan:** When we talk about delivering services to the school, my concern is the stigmatization to the child. If you start to pull out children who need those services, you will encounter some very serious problems. I will go out on a limb and say that first we must put the dollars into child care, and then look at the income supplementation along with the social assistance we are giving so that we can move some of these people. Right now it is either/or. The majority of those single parents are working full time, but they are poor and need some of those support services to make the transition. I think the dollars must be put there.

*[Traduction]*

financières pour répondre aux besoins des populations. Si vous pouviez choisir et si vous disposiez de quelques milliards de dollars à dépenser conjointement entre le gouvernement fédéral et les provinces—nous devons admettre qu'aucun palier gouvernemental n'a de compétence exclusive dans ce domaine—comment les dépenseriez-vous? Augmenteriez-vous le revenu des mères par le truchement de l'un ou l'autre des mécanismes en place, ou bien augmenteriez-vous les services de soutien offerts aux mères vivant avec leurs enfants dans la pauvreté? Par exemple, préféreriez-vous augmenter les subventions au logement ou aux garderies, ou bien installer des cafétérias dans les écoles de façon à ce que les enfants n'aient pas faim, tout en mettant par ailleurs à la disposition de ces enfants des centres de loisirs ainsi que des bureaux de consultation en santé publique et mentale? Nous savons tous que les enfants les plus pauvres n'ont souvent pas accès à ces services, dont ils ont besoin. En résumé, verseriez-vous de l'argent aux mères ou bien investiriez-vous plutôt au niveau des services de soutien?

**Mme Simms:** Il faudrait que nous étudions cela très attentivement. Si la prise en charge par les institutions avait pour effet d'enlever tout pouvoir aux mères, nous ignorons quelles conséquences cela pourrait avoir. Nous avons déjà vu des exemples de cela dans la société canadienne. Nous avons complètement pris en charge la vie des autochtones et nous leur avons retiré tout pouvoir. Ils ont perdu tout contrôle sur leur destinée. Nous devons donner aux mères un pouvoir de contrôle.

**Le sénateur Robertson:** Il ne s'agit pas de prendre en charge leurs vies. Je veux parler de mettre à leur disposition certains services auxquels elles n'ont pas accès aujourd'hui.

**Mme Simms:** Comme servir des repas dans les écoles.

**Le sénateur Robertson:** Et aussi améliorer le système des garderies tout en faisant appel à des responsables des loisirs, à des spécialistes de la santé mentale et publique, à des conseillers, etc.

**Mme Simms:** Il faudrait que nous y réfléchissions bien, de façon à nous assurer que les mères soient impliquées dans le processus décisionnel relatif à la prestation de tels services.

**Le sénateur Robertson:** J'en reviens toujours aux écoles, car cela me semble être la meilleure façon d'accéder aux enfants, et de dissiper les craintes et la gêne que ressentent souvent les parents à faible revenu lorsqu'ils doivent envoyer leurs enfants à l'école.

**Mme Logan:** Je crains qu'en proposant de tels services à l'école, on ne stigmatise les enfants. Si vous essayez de mettre à part les enfants qui ont besoin de ces services, vous allez vous heurter à de sérieuses difficultés. A priori, je dirais qu'il faudrait commencer par investir au niveau des garderies et ensuite envisager des programmes de supplément du revenu et d'assistance sociale. Pour le moment, c'est soit l'un soit l'autre. La majorité des parents célibataires travaillent à temps plein, ce qui ne les empêche pas d'être pauvres. Ils ont donc besoin de services de soutien pour traverser cette période de transition. C'est là qu'il faudrait investir.



[Text]

Senator Thériault, the closest I could come to answering your question is the study we are publishing entitled "Hardly Surviving, Women in the Labour Market Poverty". We calculated that \$4.5 billion would close the poverty gap. We are not suggesting that we throw \$4.5 billion in the system. That will not solve the problem. That is the closest we can come to calculating an answer to your question that would close the poverty gap

**The Chairman:** I have a question which you may not want to answer now, but I would be grateful if you could give us a response later. You may also want to amplify any of the previous questions that were asked. Many of the helpful examples you have given, such as housing allowance, advance maintenance payments, and so on, come from countries in which there is a unitary state. In your presentation you have not touched to a great extent on the federal-provincial division of responsibilities in funding, which, in the work of this committee in previous studies, has turned out to be one of the real obstacles for the delivery of tax dollars into the hands of parents who need them. It may be that the advisory council has a written brief on that subject, but, if not, I would be interested to know how these examples from Israel, Sweden and Germany would operate in a federal system.

**Ms. Logan:** We were asking ourselves those very questions this morning, and we will be looking into that situation further.

**The Chairman:** You might want to read the previous briefs from this committee in which we have attempted to sort out what happens per tax dollar by province. For example, our studies have shown that you get the best return to value in Alberta for every federal tax dollar spent, which is extremely interesting.

**Senator Robertson:** And one province did not pass along a cent.

**The Chairman:** That is correct. I would also like to draw to your attention Dan Offord's study on children's health in which he points to the real difference in school performance of 6- to 11-year old girls compared to boys whose mothers live on welfare. That testimony was presented before this committee earlier in the set of hearings. Since that is the antecedent to the problem you are describing, I believe you would find that data extremely helpful.

On behalf of the committee, I would like to thank you for your excellent presentation this morning. Those senators whose planes have been delayed will receive a copy of your brief and your testimony. Thank you very much for coming. I hope you will come again.

Honourable senators, we are privileged to have as witnesses today members of the Nova Scotia Nutrition Council. With us is Ms. Sandy Dyer, who is the community nutritionist for the City of Halifax Social Planning Department. Ms. Dyer holds a degree in nutrition from Mount Allison University. She works specifically with women in the Pre-Natal Education Program.

[Traduction]

Sénateur Thériault, pour répondre du mieux possible à votre question, j'aimerais faire référence à une étude que nous sommes en train de publier et qui s'intitule «Hardly Surviving, Women in the Labour Market Poverty». Nous avons calculé qu'il suffirait d'un investissement de 4.5 milliards de dollars pour combler le fossé de la pauvreté. Il ne s'agit pas d'injecter cette somme dans le système actuel. Cela ne résoudrait rien. Mais c'est quand même la meilleure réponse que je puisse faire à votre question. Cela permettrait de combler le fossé de la pauvreté.

**Le président:** J'aimerais vous poser une question à laquelle vous ne voudrez peut-être pas répondre immédiatement. Cependant, je vous saurai gré de nous faire parvenir une réponse ultérieurement, en développant, si vous le voulez, les réponses que vous nous avez données aujourd'hui. Vous avez cité plusieurs exemples utiles, comme les allocations-logement, les avances sur pensions alimentaires etc., exemples qui viennent de pays où il existe un état unitaire. Dans votre exposé, vous avez à peine fait allusion à la division fédérale/provinciale des responsabilités en matière de subventions. Les études antérieures de ce comité ont révélé que cette division des responsabilités constituait un obstacle réel au versement aux parents dans le besoin de subventions prélevées sur les recettes fiscales. Votre conseil consultatif a peut-être rédigé un mémoire écrit sur ce sujet mais si ce n'est pas le cas, j'aimerais savoir comment les exemples que vous citez à propos de l'Israël, de la Suède et de l'Allemagne pourraient s'appliquer dans un système fédéral?

**Mme Logan:** Nous étions justement en train d'en discuter entre nous ce matin. Nous allons nous renseigner davantage.

**Le président:** Vous pourriez peut-être consulter les mémoires publiés dans le passé par notre comité sur l'utilisation par chaque province des recettes fiscales mises à sa disposition. Par exemple, il semble que ce soit en Alberta que les recettes fiscales fédérales soient dépensées au meilleur escient, ce qui est extrêmement intéressant.

**Le sénateur Robertson:** On a également appris qu'une province n'en réinvestissait pas un sou en subventions sociales.

**Le président:** C'est vrai. J'aimerais également vous citer l'étude que Dan Offord a consacrée à la santé des enfants. Il a constaté une différence marquée au niveau des résultats scolaires obtenus par les petites filles et les petits garçons de six à onze ans, dont les mères vivent dans la pauvreté. Son témoignage nous a été présenté au début de ces audiences. Étant donné que ce problème précède celui dont vous parlez, je suis sûr que vous trouveriez ces données extrêmement utiles.

Au nom du comité, j'aimerais vous remercier pour l'excellent mémoire que vous nous avez présenté. Les sénateurs dont les avions ont été retardés recevront un exemplaire de votre mémoire et de vos témoignages. Merci beaucoup d'être venues. J'espère que vous reviendrez.

Honorables sénateurs, nous avons le privilège d'avoir comme témoins aujourd'hui les membres du Nova Scotia Nutrition Council. Nous avons parmi nous M<sup>me</sup> Sandy Dyer, qui travaille comme nutritionniste communautaire au Service de la planification sociale de la ville de Halifax. M<sup>me</sup> Dyer est détentrice d'un diplôme en nutrition de l'Université Mount Allison. Elle

[Text]

She is the former Chair of the Nova Scotia Nutrition Council and she spearheaded the 1989 study, "How do the Poor Afford to Eat?"

With Ms. Dyer is Professor Elizabeth Shears, who is a lecturer in community nutrition at Mount St. Vincent University in Halifax in the Department of Home Economics. She holds a bachelor's degree from the University of Prince Edward Island and a Masters degree in Human Nutrition from the London School of Hygiene and Tropical Medicine. She is the upcoming Chair of the Nova Scotia Nutrition Council and she represents the Nutrition Council on the Anti-Poverty Network of Nova Scotia. Her area of specialization is Nutrition Policy.

Ms. Dyer, I believe, will make the presentation this morning, following which we will have questions from senators. I have already warned our witnesses that unfortunately I must leave a few minutes early and they understand the circumstances. Please proceed.

**Ms. Sandy Dyer, Member, Nova Scotia Nutrition Council:** On behalf of the Nutrition Council, Elizabeth and I are here to make a presentation on poverty and children from a nutritional perspective and our experience in Nova Scotia. I would like to make a few brief remarks about the Nutrition Council itself.

The Council was established in 1985 and is a voluntary province-wide multidisciplinary advocacy group concerned with the nutritional well-being of all Nova Scotians. Poverty is handicapping an increasing number of Canadians and is impairing their ability to contribute both to their own and their families' future and to the future of Canada. It is compromising their health and, of particular concern to this presentation, their nutritional health.

Children grow and develop daily and any delay in addressing their nutritional needs will only compound problems that already exist. Children grow and develop within a family unit and the socio-economic characteristics of that family are a great determinant of the child's opportunity for adequate nutrition and optimal development. Children from socially and economically disadvantaged homes are especially vulnerable to poor nutrition due to a myriad of interrelating factors that must be considered a high priority for prevention strategies.

Nutrition is often viewed as a health issue, but all nutritionists know that it is a social issue and cannot be separated from other aspects of daily living. Factors such as education, literacy, housing, transportation, social support, economics, and so on, greatly influence the nutritional behaviour of an individual or family. People are often living in isolation and they do not have family support or peer support, and they lack role models on whom to base their behaviours.

[Traduction]

travaille spécifiquement avec des femmes dans le cadre du programme d'éducation prénatale. Elle est l'ancienne présidente du Nova Scotia Nutrition Council et c'est elle qui a dirigé une étude réalisée en 1989 et intitulée «How do the Poor Afford to Eat?»

M<sup>me</sup> Dyer est accompagnée par le professeur Elizabeth Shears, qui est assistante en nutrition communautaire à l'Université Mount St. Vincent de Halifax, au département des Arts ménagers. Elle détient une licence de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard et une maîtrise en nutrition humaine de la faculté d'Hygiène et de médecine tropicale de London. Elle est la nouvelle présidente du Nova Scotia Nutrition Council et elle représente le conseil au sein du réseau anti-pauvreté de Nouvelle-Écosse. C'est une spécialiste des politiques de nutrition.

C'est je crois M<sup>me</sup> Dyer qui va nous présenter le mémoire du conseil, et nous donnerons ensuite la parole aux sénateurs qui auront des questions à poser. J'ai déjà indiqué à nos témoins que je suis malheureusement dans l'obligation de partir quelques minutes plus tôt que prévu. Elles comprennent les circonstances. Allez-y, je vous en prie.

**Mme Sandy Dyer, membre du Nova Scotia Nutrition Council:** Elizabeth et moi-même sommes ici au nom du conseil pour vous faire un exposé sur l'enfance dans la pauvreté du point de vue de la nutrition et dans le contexte de la Nouvelle-Écosse. J'aimerais tout d'abord faire quelques brèves observations sur le conseil lui-même.

Créé en 1985, le conseil est un groupe de pression bénévole et multidisciplinaire qui œuvre à l'échelle de la province. Le conseil a pour objectif de favoriser le bien-être nutritionnel de tous les habitants de la Nouvelle-Écosse. La pauvreté touche un nombre croissant de Canadiens et entrave leurs capacités de contribuer à leur avenir et à celui de leurs familles ainsi qu'à l'avenir du Canada. La pauvreté compromet leur santé et, en particulier, leur santé nutritionnelle.

Les enfants grandissent et se développent jour après jour et tout retard dans la satisfaction de leurs besoins nutritionnels ne peut qu'aggraver les problèmes qui existent déjà. Les enfants grandissent et se développent à l'intérieur de l'unité familiale, et les caractéristiques socio-économiques de la famille sont un facteur déterminant des opportunités qui leur seront données de se nourrir de façon adéquate et de se développer de manière optimale. Les enfants issus de foyers socialement et économiquement défavorisés sont particulièrement vulnérables à une nutrition médiocre en raison d'une pléthore de facteurs interreliés auxquels toute stratégie de prévention doit accorder une priorité élevée.

On considère souvent la nutrition comme une question de santé, alors que tous les nutritionnistes savent très bien qu'il s'agit d'une question sociale, inséparable de tous les autres aspects de la vie quotidienne. Des facteurs comme l'éducation, la capacité de lire et d'écrire, le logement, les transports, le soutien social et la situation économique, entre autres, exercent une influence profonde sur le comportement nutritionnel de l'individu ou de la famille. Beaucoup de gens vivent dans l'isolement et sont privés du soutien familial ou de l'appui de leurs pairs. Ils n'ont ainsi aucun modèle de rôle sur lesquels fonder leurs propres comportements.



## [Text]

The document "Achieving Help for All" highlighted the need to reduce inequities in the health care system and for people to take more responsibility for their own health care. However, for people living in poverty there is a need for some form of governmental social and economic support if there is to be any hope of bringing about personal or community development.

The Nutrition Council strongly believes that all levels of government in Canada have a crucial role to play in this enabling process. In Nova Scotia in 1988 the rates for all social assistance payments were 45 to 67 per cent below the poverty line as established by Statistics Canada. The Nutrition Council was very concerned that such inadequacies in welfare rates would mean that in assessing a nutritionally adequate diet would be next to impossible. To provide more information on the actual situation in the province, the council decided to undertake a food pricing survey in 13 communities across the province.

Any senators who are familiar with the province may recognize some of these places. The pricing survey was conducted in January 1988 and used Agriculture Canada's nutritious food basket as its representative shopping list. Foods were priced using the cheapest available brand for each food in 23 stores in each location, and these prices were then averaged together. The calculations similar to those of Agriculture Canada's food basket were used to calculate a total food basket cost for family members of different ages and sex in each community.

The results of the food-pricing survey were then compared to municipal and provincial food rates. The results of the survey were reported in our report, "How Do The Poor Afford To Eat?" Results indicated that food costs fluctuated considerably around the province. The black column represents the actual cost of food; the middle column represents the municipal social assistance food rate; and the other column represents the provincial food rate. There is quite a discrepancy between the cost of food and social assistance food rates.

In fact, some municipalities were providing approximately 60 per cent of what it costs to buy a nutritionally-adequate diet, and the province was providing approximately 70 per cent. Again, in this graph the black column represents municipal social assistance food rates, and the striped column represents the province food rates.

We had several concerns arising out of our study. One concern was that food rates are often combined with other rates, such as clothing and miscellaneous allowances. We felt that this had a tendency to mask the inadequacy of the food rates.

## [Traduction]

Le document intitulé «Achieving Help for All» a mis en lumière la nécessité de réduire les injustices du système de soins de santé et de responsabiliser les Canadiens au chapitre de leur propre santé. Cependant, si l'on nourrit l'espoir d'encourager le développement personnel ou communautaire des personnes qui vivent dans la pauvreté, il est nécessaire que le gouvernement leur apporte un soutien social et économique.

Le Nova Scotia Nutrition Council est fermement convaincu que tous les paliers du gouvernement canadien ont un rôle essentiel à jouer dans ce processus de responsabilisation. En Nouvelle-Écosse en 1988, l'ensemble des paiements consentis au titre de l'assistance sociale se situait entre 45 et 67 pour cent au-dessus du seuil de pauvreté établi par Statistique Canada. Le conseil redoute que l'insuffisance des versements du bien-être social rende pratiquement impossible l'adoption d'un régime alimentaire équilibré du point de vue nutritionnel. Afin d'obtenir davantage de renseignements sur la situation de la province à l'heure actuelle, le conseil a décidé d'entreprendre dans 13 localités de la province un sondage sur le prix des produits alimentaires.

Les sénateurs qui connaissent bien la province de Nouvelle-Écosse reconnaîtront peut-être certains endroits. Ce sondage a été réalisé en janvier 1988. Comme liste représentative des produits alimentaires achetés par les ménagères, le conseil a choisi de reprendre le concept du panier de la ménagère défini par Agriculture Canada. Dans chaque localité, les prix ont été établis en choisissant dans 23 magasins différents les marques les moins chères pour chaque catégorie de produit alimentaire. On a ensuite fait la moyenne de tous les prix relevés. Des calculs similaires à ceux qu'Agriculture Canada a effectués pour définir le panier de la ménagère nous ont permis de calculer le coût total du panier de la ménagère dans chaque localité et pour chaque famille, chaque famille étant bien sûr composée de personnes d'âges et de sexes différents.

Nous avons ensuite comparé les résultats de ce sondage sur le prix des produits alimentaires aux niveaux d'aide des administrations municipales et provinciales. Les résultats de ce sondage figurent dans notre rapport «How do the Poor Afford to Eat?». On a constaté que le coût des produits alimentaires variait considérablement à l'intérieur de la province. La colonne en noir représente le coût réel des produits alimentaires, celle du milieu les niveaux d'aide du programme municipal d'assistance sociale et la troisième les niveaux d'aide de l'administration provinciale. Il existe un écart sensible entre le coût des produits alimentaires et les niveaux d'aide alimentaire.

En réalité, certaines municipalités assument environ 60 pour cent et la province environ 70 pour cent de ce que coûte un régime alimentaire équilibré du point de vue nutritionnel. Sur ce graphique, la colonne en noir représente les coûts alimentaires assumés par les municipalités au titre de l'assistance sociale, et la colonne hachurée les coûts alimentaires assumés par la province.

Notre étude a mis en lumière plusieurs sujets d'inquiétude. Premièrement, les subventions versées au titre de l'alimentation se combinent souvent avec d'autres subventions, comme les allocations versées au titre de l'habillement ou autres allocations diverses. Nous pensons que cela a tendance à masquer

*[Text]*

You could say that it also masked the inadequacy of the other rates.

In many cases it was found that there was no sex and age categories for food rates, which allowed the municipalities and the province to ignore the special needs of the life cycle of children and teenagers. This graph I am now showing represents a mother and a teenager. You can see that it costs a lot of money to feed a teenager, and that is not being provided for in Nova Scotia at this time.

Another concern with regards to family composition had to do with the treatment of family size. There was a trend for food and clothing rates to decrease as family size increased. While we recognize that there can be economies in larger families in buying groceries and in passing along clothes, we did not feel that the decrease in rates found in our study were justified.

The council was also very concerned about the lack of attention given by almost all municipalities and the province to the special needs of pregnant and lactating women. On this graph we show the results of the food rates for an adult woman living alone. It looks like the province is doing fairly well at this point, but the municipalities are down from what is required. Keep that in mind when you look at this graph. You can see that in a province which seems to be providing approximately 100 per cent of what is required, it is now down to about 80 per cent of what is required, and many municipalities are down to 60 per cent.

I would like to point out again that there was quite a discrepancy in food prices across the province. If you are to use a standard, such as Agriculture Canada's nutritious food basket—and this is only priced in the Halifax-Dartmouth area of the province—how adequate a criteria is this if you use it province-wide and the food prices fluctuate to such a degree?

We would also like to state clearly that this graph represents the ideal situation in which 100 per cent of the food budget is available for food and is being spent for food. The food budget often becomes the flexible part of the budget and can, and often is, drawn upon to cover other basic needs such as shelter costs, the high cost of heating in a cold winter, prescriptions and even the cost of school supplies at the start of the new school year. Such a standard does not take into account any other realities of being poor. Making the wisest use of a limited food budget requires a basic understanding of nutrition and competency in food budgeting, shopping and meal preparation. Many poor people, due to limited education, illiteracy and poor role modelling, do not have the basic skills that are required. They also may not have the facilities for cooking or the utensils. It would seem that we expect the most from a group of people who have the least ability to cope. It would be relevant to consider the additional factors that need to be built

*[Traduction]*

l'insuffisance des subventions versées au titre de l'alimentation, mais on peut tout aussi bien dire que cela masque également l'insuffisance des autres subventions.

Dans de nombreux cas, on a constaté que les subventions versées au titre de l'alimentation ne faisaient pas de distinction de sexe ou d'âge, si bien que les municipalités et la province ignorent les besoins spéciaux des enfants et des adolescents. Le tableau que je vous montre représente les besoins d'une mère et d'un adolescent. Vous pouvez voir que cela coûte très cher de nourrir un adolescent et les aides actuellement versées par la Nouvelle-Écosse n'y suffisent pas.

Nous avons également constaté une tendance à ignorer la composition des familles et notamment le nombre des membres de la famille. D'ailleurs, les montants versés au titre de l'alimentation et de l'habillement ont tendance à diminuer au fur et à mesure que la taille des familles augmente. Même si l'on admet que les familles nombreuses peuvent réaliser des économies en achetant en plus grandes quantités et en réutilisant les vêtements, nous trouvons injustifié que les montants versés diminuent, comme nous l'avons constaté dans notre étude.

Le conseil se préoccupe également du manque d'attention accordé par pratiquement toutes les municipalités et par la province aux besoins spéciaux des femmes enceintes ou qui allaitent. Ce tableau vous montre quels sont les montants versés au titre de l'alimentation à une femme adulte vivant seule. Ici, il semble que l'aide de la province soit suffisante, mais les municipalités ne font pas assez. Ne l'oubliez pas quand vous regardez ce tableau. Dans les cas où la province couvre environ 100 pour cent des coûts, vous pouvez voir que les municipalités ne couvrent plus qu'environ 80 pour cent ou même 60 pour cent de ce qui est nécessaire.

Comme je vous l'ai dit, le prix des produits alimentaires varie énormément d'un endroit à l'autre de la province. Si vous prenez comme repère le prix du panier de la ménagère établi par Agriculture Canada—et pour ce qui est de notre province, ce prix n'a été déterminé que pour la région de Halifax-Dartmouth—quelle peut être sa pertinence au niveau provincial, étant donné l'énorme fluctuation des prix des produits alimentaires?

Par ailleurs, nous aimerions qu'il soit bien clair que ce tableau représente une situation idéale, dans laquelle 100 pour cent du budget alimentaire est effectivement consacré à l'achat de produits alimentaires. En fait, le budget alimentaire devient souvent la partie flexible de l'ensemble du budget et on y puise fréquemment pour répondre à d'autres besoins essentiels, comme le loyer, le chauffage pendant un hiver particulièrement froid, les médicaments ou même les fournitures scolaires au début de l'année scolaire. Ce genre de normes ignorent également certaines autres réalités de la pauvreté. Pour utiliser le plus rationnellement possible un budget alimentaire limité, il faut comprendre les bases de la nutrition, savoir gérer un budget, faire ses courses efficacement et cuisiner. Parce qu'ils ont reçu une instruction limitée, parce qu'ils ne savent pas toujours lire ou écrire et enfin parce qu'ils n'ont pas eu de modèles de rôle positifs, de nombreux pauvres n'ont pas les connaissances de base requises. Très souvent, ils n'auront pas la place de faire la cuisine ni les ustensiles nécessaires. C'est comme si nous



*[Text]*

into social assistance rates in order to meet these hidden costs of being poor.

I would like to review the recommendations from our report. We believe that social assistance rates need to be increased to accurately reflect the actual cost of living and, in particular, that food rates be increased to allow for the purchasing of a nutritionally-adequate diet for people receiving social assistance. To make the most effective use of this increased funding, there needs to be education programs established to help people function better.

Food allowances need to reflect the actual cost of food in specific municipalities and need to be reviewed on an annual basis. Food allowances should be given separately and not in combination with other allowances. Consideration needs to be given to such factors as age, sex and family size. We need to give recognition to the special needs of pregnant and breast-feeding women.

Since the release of "How Do The Poor Afford To Eat?" the province has made some modest changes in its food rates and a few municipalities have tried to follow suit. In June of 1989 we did a follow-up study entitled "Hungry Children '89." It clearly shows that the situation is still far from ideal.

This report concluded that no person under the age of 50 years of age living on social assistance was receiving adequate food allowances to meet 100 per cent of their nutritional needs as determined by Agriculture Canada's nutritious food basket.

When the situation with regard to children was examined, the figures were even more distressing. On average, children on welfare in Nova Scotia can at best meet only 63 per cent of their nutritional needs.

The Nutrition Council would also like to point out that although we have not actively studied the situation of the so-called working poor, we feel it is important that this committee is made aware that their situation is at times worse than that of persons living on welfare. For example, a breadwinner working 40 hours per week for the minimum wage in Nova Scotia, which is \$4.50 an hour, earns approximately \$9,400 gross per year, a figure which certainly leaves them far short of what they need. It is not surprising that such people may find themselves going to the Food Bank for assistance. It should also be realized that these people often are not eligible for any of the assistance or programs that are currently targeted to people who are receiving assistance.

If we are not meeting the nutritional needs of people, particularly children, what are the consequences? Research has very clearly identified that for a pregnant woman an inadequate diet not only affects her health but that of her develop-

*[Traduction]*

attendons le maximum de ceux qui sont le moins bien équipés. Pour tenir compte des coûts occultes de la pauvreté, il serait pertinent de considérer ces facteurs supplémentaires dans l'établissement des prestations de l'assistance sociale.

J'aimerais revoir avec vous les recommandations de notre rapport. Nous pensons qu'il est nécessaire d'augmenter les prestations de l'assistance sociale afin qu'elles reflètent plus justement le coût réel de la vie. Nous demandons en particulier que les subventions versées au titre de l'alimentation soient augmentées de façon à permettre aux assistés sociaux de suivre un régime alimentaire équilibré du point de vue nutritionnel. Pour que ce surcroît de subventions soit utilisé le plus efficacement possible, il faudrait prévoir des programmes d'éducation destinés à aider les gens à mieux fonctionner.

Les allocations versées au titre de l'alimentation doivent tenir compte du coût réel des produits alimentaires dans certaines municipalités spécifiques et doivent être révisées annuellement. Les allocations au titre de l'alimentation devraient être versées séparément et non en combinaison avec d'autres allocations. Il est nécessaire de tenir compte d'autres facteurs et notamment l'âge, le sexe et la taille de la famille. Il faut également reconnaître les besoins spéciaux des femmes enceintes et de celles qui allaitent.

Depuis la publication du rapport intitulé «How do the Poor Afford to Eat?», la province a apporté certains changements modestes aux taux de ses subventions alimentaires, et quelques municipalités ont tenté d'en faire autant. En juin 1989, nous avons réalisé une étude de suivi intitulée «Hungry Children '89». Elle révèle clairement que la situation est encore loin d'être idéale.

Ce rapport arrive à la conclusion qu'aucune personne âgée de moins de 50 ans et vivant de l'assistance sociale ne reçoit des subventions suffisantes, lui permettant de répondre à 100 pour cent à ses besoins nutritionnels, tels que ceux-ci ont été déterminés à partir du panier de la ménagère d'Agriculture Canada.

Pour ce qui est de la situation des enfants, les chiffres sont encore plus alarmants. En moyenne, 63 pour cent seulement des besoins nutritionnels des enfants qui vivent du bien-être social en Nouvelle-Écosse sont satisfaits.

Le Nova Scotia Nutrition Council aimerait également souligner que bien que nous n'ayons pas étudié activement la situation de ceux que l'on appelle les pauvres qui travaillent, il est important que ce comité sache que leur situation est parfois pire que celle des assistés sociaux. Par exemple, un salarié qui travaille 40 heures par semaine en Nouvelle-Écosse au salaire minimum, soit 4.50 \$ de l'heure, gagne environ 9 400 \$ brut par an, ce qui est loin de répondre à ses besoins. Il n'est donc pas surprenant que l'on retrouve ces gens-là à la soupe populaire. Il faut également savoir que ces gens-là ne sont souvent pas admissibles aux mesures ou programmes d'aide dont bénéficient actuellement les assistés sociaux.

Si l'on ne répond pas aux besoins nutritionnels des gens, et en particulier des enfants, quelles peuvent être les conséquences? Dans le cas d'une femme enceinte, la recherche a clairement prouvé qu'un régime alimentaire insuffisant affectera

*[Text]*

ing baby. We know that in 1985 in Canada there were approximately 21,000 low birth weight babies. Poor and less-educated women are at much higher risk of giving birth to such babies. A study from Quebec suggests that such women are two times as likely to have low birth weight babies. Good nutrition during pregnancy can help to reduce this incidence.

In this overhead we identified factors associated with low birth weight. A low-birth weight baby is physiologically at risk to begin with. In a supportive environment, this initial handicap may be overcome or may be coped with, but when you add social economic deprivation to that, then the outcome is very likely to be higher rates of later cognitive and social impairment.

Inadequate nutrition affects the immune system and can cause increased susceptibility to infection, increased severity of illness and longer recovery times. This can certainly lead to increased health costs to the system and to the individual. It can add stress at home if a parent has to take care of a sick child along with everything else.

There are also increased educational costs of being poor. A child who has not had enough to eat can be sick and absent from school. They can have a decreased attention span. Even a short-term food shortage such as a missed breakfast can affect a child's concentration in school and can lead to lethargy and listlessness in the classroom. All of this can lead to a much higher chance of an early dropout from school, which will increase the chance that job prospects will be poor and will perpetuate the cycle.

The recently published national nutrition guidelines for pre-schoolers has clearly identified that nutrition is a key factor for the optimum growth and development of healthy children. The guidelines indicate that the establishment of sound eating habits in early life are important in preventing the development of chronic health conditions, such as heart disease and cancer, in later life. We are certainly all well aware that heart disease is the major cause of death in Canada.

The Nova Scotia Nutrition Council is very concerned about the overall situation of all persons living in poverty circumstances in this country. We believe that there is a need for a concerted, coordinated attack by all levels of government to address the current blatant inequities in their situation.

Professor Shears will now take a look at the recommendations that came out of our report and expand upon them to give them a more national focus.

**Professor Elizabeth Shears, Chairman, Nova Scotia Nutrition Council:** There are seven recommendations in all. The first three are general statements and the other four relate more to our own expertise.

*[Traduction]*

non seulement sa santé mais celle de son enfant. Nous savons qu'en 1985 au Canada, 21 000 bébés sont nés avec un poids insuffisant. Ce sont les femmes pauvres et peu instruites qui ont le plus de chances de donner naissance à des bébés au poids insuffisant. D'après une étude réalisée là-dessus, il semble qu'au Québec ces femmes courent deux fois plus de risques qu'ailleurs de donner naissance à des bébés au poids insuffisant. Une bonne nutrition pendant la grossesse pourrait contribuer à réduire leur nombre.

Sur cette diapositive, nous avons identifié les facteurs associés à un poids insuffisant à la naissance. Pour commencer, un bébé ayant un poids insuffisant à la naissance court des risques physiologiques. Dans un contexte positif, ce handicap initial peut être surmonté ou réduit, mais si vous y ajoutez des privations économiques et sociales, il est probable qu'il se traduise plus tard par des troubles au niveau cognitif et social.

L'insuffisance nutritionnelle affecte le système immunitaire et peut entraîner une susceptibilité accrue à l'infection, une aggravation de la maladie et une prolongation de la période de convalescence. Il est indéniable que cela entraîne une augmentation des coûts de santé, au niveau du système de soins et de l'individu. En outre, cela peut créer des tensions supplémentaires à la maison, si la personne responsable doit s'occuper en plus de tout le reste d'un enfant malade.

La pauvreté entraîne également une augmentation des coûts de l'éducation. Un enfant qui n'a pas suffisamment à manger tombera malade et sera absent de l'école plus souvent. Il aura davantage de difficultés à se concentrer. Un manque ponctuel, comme le fait de sauter le petit déjeuner, par exemple, peut avoir un impact sur la concentration de l'enfant à l'école et se traduire par de la léthargie et un manque d'attention en classe. Tous ces facteurs ont pour effet de multiplier les chances de décrochage scolaire, de réduire les perspectives d'emploi et par conséquent de perpétuer le cycle.

Les directives nationales qui ont été récemment publiées en matière de nutrition des enfants en âge pré-scolaire ont clairement démontré que la nutrition est un facteur-clé pour la croissance et le développement optimum d'enfants en bonne santé. Ces directives indiquent que l'adoption d'habitudes alimentaires saines dans les premières années de la vie joue un rôle important pour prévenir ultérieurement le développement de maladies chroniques, comme les maladies cardiaques et le cancer. Vous n'ignorez certainement pas qu'au Canada les maladies cardiaques constituent la principale cause de décès.

Le Nova Scotia Nutrition Council se préoccupe au plus haut point de la situation d'ensemble de toutes les personnes qui vivent dans la pauvreté au Canada. Nous croyons qu'il est nécessaire que tous les paliers du gouvernement définissent des mesures concertées et coordonnées pour corriger les injustices flagrantes dont elles souffrent.

Le professeur Shears va maintenant vous présenter les recommandations de notre rapport dans une perspective plus nationale.

**Mme Elizabeth Shears, présidente, Nova Scotia Nutrition Council:** Ce rapport contient en tout sept recommandations. Les premières ont un caractère général et les quatre autres font davantage appel à notre domaine d'expériences.



*[Text]*

The first recommendation is basically a statement of something that seems to be of great concern in Nova Scotia and is of great concern in other parts of Canada. I am involved with the anti-poverty network in Nova Scotia. The anti-poverty network is a group of agencies that work with the poor in Nova Scotia as well as people who actually represent the poor themselves—for example, tenants associations and parent resource centres.

We have a great concern that there does not appear to be a comprehensive policy statement on social policy in this country which directs the focus of the allocation of funding at the federal, provincial and, in our case, municipal level.

That is something that is unique to Manitoba and Nova Scotia. These days, with the increasing number of cutbacks in jobs and longer unemployment, more and more people find themselves turning to social assistance. There seems to be a lot of argument concerning who is responsible.

When we came in the door I heard you say that there is a definite split between what the federal and provincial government is responsible for. In our province we have an added third tier, namely, what the municipal government is responsible for. There seems to be a lot of argument about how much money will come forth and whether or not it will come at the time it should, as well as how much of that amount we can allocate to something.

In terms of our statement, we feel that that money should come from the federal government, that there should be a concerted, definitive statement on social spending from the federal government. At present the situation is bad, but it promises to get worse from what we see in Nova Scotia.

I have not read the recommendations specifically because I believe that you can see them all.

Recommendation two is a similar type of statement. Basically it comes from a concern that is nationwide. Last year a conference was held in Saskatchewan to discuss that concern, which deals with the idea of the focus on the Canadian family and what is happening to the Canadian family. As nutritionists, we are very much involved with the Canadian family and the family situation. Specifically working with low income people, you tend to be right in the home working with the family. Again, there needs to be a statement that recognizes the value of the Canadian family and, more specifically, the problems of low income Canadian families and the total lack of social support that seems to exist for them.

People in poverty generally live in isolated circumstances. They do not have the normal means of support that we have and often do not leave home to use the services that are available to them because of a lack of real understanding. They see these services as a threat to themselves. Something needs to be done to develop that system to try to help the family maintain itself and its children within the school system and, basically, to provide a healthy environment in which the children will grow.

**Senator Robertson:** Are the recommendations contained in the brief?

*[Traduction]*

La première recommandation contient principalement l'énoncé d'une situation qui semble très préoccupante en Nouvelle-Écosse et dans d'autres régions du Canada. En Nouvelle-Écosse, je travaille pour le réseau anti-pauvreté. Il s'agit d'un regroupement d'organismes qui travaillent avec les pauvres de la Nouvelle-Écosse et de personnes qui représentent les pauvres eux-mêmes, par exemple des associations de locataires et des centres de parents-ressources.

Nous déplorons l'absence dans ce pays d'un énoncé de politique sociale globale, permettant d'orienter l'affectation des ressources au niveau fédéral, provincial et, dans notre cas, municipal.

Cet état de choses semble unique au Manitoba et à la Nouvelle-Écosse. De nos jours, avec l'augmentation des mises à pied et la prolongation des périodes de chômage, de plus en plus de gens recourent à l'assistance sociale. Il semble que l'on discute beaucoup pour savoir qui est responsable.

Au moment où nous franchissons la porte, je vous ai entendu dire qu'il existe une division précise entre les responsabilités du gouvernement fédéral et celles des provinces. Dans notre province, il faut également ajouter les responsabilités de l'administration municipale. On discute beaucoup de savoir combien d'argent sera disponible, si on recevra cet argent à temps et quelles proportions on devrait en affecter à tel ou tel programme.

En ce qui nous concerne, nous estimons que cet argent devrait venir du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral devrait prononcer un énoncé définitif et concerté en matière de dépenses sociales. Pour le moment, la situation est mauvaise mais d'après ce que nous pouvons voir en Nouvelle-Écosse, elle promet d'empirer.

Je n'ai pas lu mot à mot nos recommandations, car je pense que vous pourrez le faire.

La deuxième recommandation comprend un énoncé du même genre. Elle touche un problème qui se pose dans l'ensemble du pays. L'année dernière, une conférence a été organisée dans la Saskatchewan pour discuter de la situation et de l'évolution de la famille canadienne. En qualité de nutritionnistes, nous sommes bien placées pour connaître la situation de la famille canadienne. Lorsque l'on travaille surtout avec des personnes à faible revenu, c'est chez elles, c'est-à-dire dans la famille, que l'on est appelé à travailler. Là encore, il faudrait qu'un énoncé de principe reconnaisse la valeur de la famille canadienne et, plus spécifiquement, les problèmes des familles canadiennes à faible revenu ainsi que leur manque total de soutien social.

Les pauvres sont généralement isolés. Ils n'ont pas les moyens normaux de subsistance que nous avons, et bien souvent ils ne sortiront pas de chez eux pour se prévaloir des services disponibles, parce qu'ils n'ont pas une compréhension réelle de ce qu'ils impliquent. Ils considèrent ces services comme une menace. Il faut donc mettre en place un système qui permette d'aider les familles à subvenir à leurs propres besoins et à scolariser normalement leurs enfants pour, en définitive, que les enfants puissent grandir dans un environnement sain.

**Le sénateur Robertson:** Ces recommandations se trouvent-elles dans votre mémoire?

[Text]

**Professor Shears:** Yes; they are in the document that you have.

I will now move to recommendation three.

We have spent a lot of time looking at children in poverty because children are a big problem; but child poverty is definitely an indicator of overall family poverty that has to be recognized. There are a lot of disincentives in the system for people in poverty to try and get themselves out of poverty. We tire of people telling us that if they wanted to work they could work. In truth, the system does not help people to work.

In Nova Scotia, people on welfare are entitled to damage deposits, utility deposits, some day care money and special needs if there are any special needs. They may also be entitled to some money for prescription drugs. They lose all of that the minute they take employment. If they are in public housing their rent is fixed at \$103. As soon as they work it becomes 25 per cent of their earned income.

When you put all that together and take the figure that we used of the minimum wage, 40-hour a week, person, there is no incentive to leave the welfare system. There is nothing done to help that. Something needs to be done to recognize that. There must be a standard minimum liveable wage in this country, which may vary from province to province, and probably has to because of the varying costs. Something has to be done to force the recognition that people cannot live on what is given to them. They also need some time to help them adjust from being welfare recipients to becoming fully employed.

The kinds of work incentives that are occurring in our provinces are very much temporary. It is a six-month or one-year type of job that they have. At the end of that period they are back on unemployment insurance for a short period of time and then receive nothing. There is no real advantage to the system at all. When you look at make-work and job-creation policies, they have to be long-term job-creation policies.

Those three recommendations look at what we see as the social and working climate of the poor.

Recommendation four may be something that no one has talked about. As nutritionists, we are concerned about something that is being brought about by the federal government, and something that will be voted on today—namely, the refundable child tax credit and the proposed goods and services tax credit. We feel that those programs are poorly managed. The money is given in lump sum payments to poor people.

Poor, low income people have difficulty managing their welfare cheques. When you give a single parent \$500 at Christmas, it will be spent on Christmas gifts, a washing machine or a second-hand car that may break down a month later and there is no money for it. Although the idea of the tax credit may be a fair system, the way that it is given back is not a fair system.

[Traduction]

**Mme Shears:** Oui, elles se trouvent dans le document que vous avez reçu.

J'aimerais maintenant passer à la troisième recommandation.

Nous avons consacré beaucoup de temps à étudier la pauvreté dans l'enfance parce que si les enfants représentent un problème grave, il faut absolument reconnaître que la pauvreté des enfants est incontestablement un indicateur de la pauvreté d'ensemble des familles. Le système actuel a souvent pour effet de dissuader les pauvres d'essayer de s'en sortir. Nous sommes fatigués d'entendre les gens nous dire que si les pauvres voulaient travailler ils le pourraient. En vérité, le système actuel n'encourage pas les gens à travailler.

En Nouvelle-Écosse, les assistés sociaux sont admissibles à des subventions en cas de dommages, à des subventions pour payer les services publics, à des subventions pour couvrir les frais de garderie et leurs besoins spéciaux, le cas échéant. Ils peuvent également recevoir de l'argent pour acheter des médicaments. À partir du moment où ils trouvent un emploi, tous ces avantages leur sont retirés. S'ils occupent un logement social, le loyer est fixé à 103 \$. À partir du moment où ils travaillent, leur loyer passe à 25 pour cent de leurs revenus.

Si l'on prend tout cela en considération, il n'est pas du tout avantageux de quitter le bien-être social pour aller travailler 40 heures par semaine au salaire minimum. Il faut voir tout cela en face et faire quelque chose pour que cela change. Il faut instituer au Canada un salaire minimum décent, qui tienne compte des différences des coûts d'une province à l'autre. Il faut faire quelque chose pour que l'on admette que personne ne peut vivre avec des sommes pareilles. Il faut également aider les assistés sociaux pendant la période de transition où ils commencent à travailler à plein temps.

Dans nos provinces, les encouragements à travailler qui existent ont un caractère très provisoire. Il s'agit le plus souvent d'emplois de six mois ou d'un an. À la fin de cette période, il est possible de toucher l'assurance-chômage pendant un certain temps, puis plus rien. Il n'existe pas d'encouragement réel à travailler. Il faudrait que les politiques de création d'emploi soient des politiques à long terme.

Ces trois recommandations portaient sur le climat social et les conditions de travail que connaissent les pauvres.

La quatrième recommandation aborde quelque chose dont personne n'a peut-être encore parlé. En tant que nutritionnistes, nous sommes très préoccupées par les nouvelles propositions du gouvernement fédéral, propositions qui doivent d'ailleurs faire l'objet d'un vote aujourd'hui même. Il s'agit du crédit d'impôt pour enfants et de l'exonération de la taxe proposée sur les produits et services. Nous considérons que ces deux programmes sont mal gérés. En effet, les pauvres reçoivent de l'argent sous forme de montants ponctuels.

Les personnes pauvres, à faible revenu, ont déjà de la difficulté à gérer leurs chèques de bien-être social. Lorsque vous donnez 500 \$ pour Noël à un parent célibataire, cette somme sera dépensée pour acheter des cadeaux de Noël, une machine à laver ou une voiture d'occasion qui risque de tomber en panne un mois plus tard. Cet argent-là aura disparu. Bien que



[Text]

The other thing that has to be considered is that low income people often cannot fill out their own income tax returns. They lose part of that money when they take their income tax return and sell it. That is something that concerns us. If the child tax credit was averaged over 12 months and added to the food allowance that people receive in Nova Scotia, they would actually be able to meet the Agriculture Canada nutritious food basket's costs; so there is some sense in splitting it up over 12 months and paying it with Family Allowance to those persons who are eligible for the tax credit, or something like that.

This is something that needs to be investigated. We try to teach sound money management principles, yet we find out that our own government is not giving money in a sound way itself. It has not taken the real life situation into consideration. We feel the same toward the goods and services tax. I am not saying that we endorse it, but we definitely do not endorse the idea of giving out the money in a lump sum three months in advance, because it will simply be spent and there will be none available to pay the extra tax when it comes to making purchases in stores. So we do feel that the government should take a look at how the money is paid out to determine whether or not there is a better system.

Ms. Dyer has already mentioned the fifth recommendation, which deals with the rates for social assistance. We are told by provincial and municipal governments that there seems to be a problem with who is responsible for giving out money. Given all the problems that must be solved at higher levels of government, we still feel that it is important that somewhere we take a realistic look at how much money it costs to feed and house a family in Canada. For example, some people in Nova Scotia are paid far more than the 30 per cent the CMHC recommends as the amount for housing, and, on the other hand, there are food allowances which, as you saw, do not meet requirements. We also face a new problem in Nova Scotia in that the provincial government has just deindexed provincial social assistance. There is no longer a guarantee that the social assistance allowance will increase, as in the statement on the new policy it states that that responsibility is "at the discretion of the minister." We all know what that means: If there is any money left it will go up and if there is no money left it will not go up.

I would now like to show you a couple of graphs that show food allowance increases in relation to actual cost increases. These graphs are attached to the report. The food allowance in both graphs is the lower line. The white line is for girls and the black line is for boys. You can see the big gap in the age cycle, after one year, which indicates how the program is meeting requirements. The graph reflects the changes that happened each time there was an increase because of the cost of living. The graphs apply to the provincial rates of Nova Scotia. The last graph takes us to the most recent increase. From there on the line will not increase according to cost of living. You can

[Traduction]

le principe d'un crédit d'impôt puisse avoir un certain mérite, la façon dont il est appliqué n'en a aucun.

La deuxième chose dont il faut tenir compte c'est que les personnes à faible revenu ne savent souvent pas comment remplir elles-mêmes leur déclaration d'impôt sur le revenu. En fait, ces gens-là perdent une partie de l'argent qui leur revient. C'est regrettable. Si le crédit d'impôt pour enfants était pondéré sur 12 mois et s'ajoutait à l'allocation versée en Nouvelle-Écosse au titre de l'alimentation, ils pourraient s'offrir le panier d'aliments nutritifs de la ménagère tel que celui-ci a été défini par Agriculture Canada. Il serait logique d'étaler ces versements sur 12 mois et de les ajouter aux allocations familiales des personnes admissibles.

Il faudrait se renseigner là-dessus. Alors que nous nous efforçons d'enseigner des principes de gestion saine, nous constatons que notre propre gouvernement ne gère pas très sagement ses propres fonds. La vie réelle n'est pas prise en considération. Nous pensons la même chose de la taxe sur les produits et services. Ce n'est pas que nous l'approuvions, mais nous sommes absolument contre le principe de verser un montant forfaitaire d'argent trois mois à l'avance, car cet argent sera tout simplement dépensé et il n'en restera plus pour payer la nouvelle taxe quand elle entrera en vigueur dans les magasins. Nous considérons que le gouvernement devrait regarder de plus près la façon dont l'argent est dépensé, afin de trouver éventuellement un système plus satisfaisant.

M<sup>me</sup> Dyer a déjà fait allusion à notre cinquième recommandation, laquelle traite des aides versées au titre de l'assistance sociale. Les gouvernements provinciaux et municipaux nous affirment qu'il semble y avoir un problème de compétence. Compte tenu du nombre de problèmes qui doivent être résolus aux paliers supérieurs du gouvernement, nous estimons qu'il est important que nous calculions de façon réaliste ce qu'il en coûte pour loger et nourrir une famille au Canada. Par exemple, certaines personnes en Nouvelle-Écosse reçoivent beaucoup plus au titre du logement que les 30 pour cent recommandés par la SCHL. De l'autre côté, les allocations versées au titre de l'alimentation sont insuffisantes, comme vous l'avez vu. Nous sommes confrontés à un nouveau problème en Nouvelle-Écosse, à savoir que le gouvernement provincial vient de désindexer l'assistance sociale provinciale. Il n'existe plus aucune garantie que les allocations d'assistance sociale augmentent et dans l'énoncé de sa nouvelle politique, le gouvernement provincial a indiqué que dans ce domaine, la responsabilité serait «laissée à la discrétion du ministre». Nous savons tous ce que cela veut dire: s'il reste de l'argent dans les coffres provinciaux, ces allocations augmenteront, sinon elles n'augmenteront pas.

J'aimerais maintenant vous montrer un ou deux graphiques, qui représentent les augmentations des allocations versées au titre de l'alimentation par rapport aux augmentations réelles des coûts. Vous trouverez ces graphiques en annexe de notre rapport. Sur ces deux graphiques, la ligne inférieure représente les allocations versées au titre de l'alimentation. La ligne blanche concerne les petites filles et la noire les petits garçons. On constate un écart important dans le cycle d'âge au bout d'une année, ce qui est révélateur de la façon dont le programme en question répond aux besoins. Ce graphique témoigne des changements survenus chaque fois qu'une augmentation a été con-

[Text]

see that the gap is getting wider and that if we do not match costs to real cost of living it will present a real problem.

There are extra costs that are not allowed for in these increases. For example, everybody who has a child is entitled to the Family Allowance, but that allowance has no relation to how much it costs to keep a baby under one year old. We promote breast feeding, but unfortunately the response is not as great as we would like. However, a case of formula in Nova Scotia can cost up to \$52. The provincial rate is \$66. The remainder is expected to cover the cost of diapers, creams and everything else required for a baby. There is no way you can cover costs with that amount of money. So there is a real problem with government assessments of cost of living as well as with indexing to the cost of living.

Our sixth recommendation relates to our original report. We feel that there is a great cost benefit in supplemental milk and orange juice programs for pregnant, low-income, disadvantaged women. We are not referring only to welfare recipients here. Any woman who finds herself in a disadvantaged situation can definitely be helped by national programs of support. There is evidence from the Montreal Diet Dispensary, from the Prince Edward Island Dispensary and the Halifax City Program that as a result of these programs there was an increase in birth weights among women who took advantage of them. These women gained weight earlier in their pregnancies. The money spent on these programs is a good investment because the fetal period is the most critical period of development. If we start by recognizing that need, it sets a good standard for the rest of the life of the child. It is also important that these programs be conducted hand-in-hand with a counselling component to address the problems these people face and to support them in their needs.

**The Chairman:** Before you go any further, I must leave at this point. I want to thank you for taking the time to appear, and I will get the rest of your testimony from the transcript.

Senator Robertson, would you take the Chair?

**Senator Robertson:** Yes.

**Professor Shears:** Our last point can be found in the new guidelines, and that is healthier eating. We need a national nutrition education policy to inform Canadians of what is required for healthy living and particularly of the problems disadvantaged people face in this regard. We feel that the program should look at some of the issues of poverty. For example, there is a need for school feeding programs. A great many

[Traduction]

sentie du fait d'une augmentation du coût de la vie. Ces graphiques montrent les taux des subventions en vigueur dans la province de Nouvelle-Écosse. Le dernier graphique fait état de l'augmentation la plus récente. À partir de là, cette ligne n'augmente plus selon le coût de la vie. Vous pouvez voir que le fossé se creuse et que si nous n'alignons pas les subventions destinées à couvrir les coûts sur le coût réel de la vie, un problème grave va se poser.

Ces augmentations ne tiennent pas compte de certains coûts supplémentaires. Par exemple, toutes les personnes ayant un enfant sont en droit de toucher les allocations familiales, mais celles-ci ne sont pas en rapport avec le coût réel des soins d'un bébé de moins d'un an. Nous encourageons les femmes à allaiter, mais malheureusement les résultats obtenus ne sont pas ce que nous souhaiterions. Quoiqu'il en soit, une caisse de lait en poudre peut coûter jusqu'à 52 \$ en Nouvelle-Écosse. La subvention provinciale est de 66 \$. La différence est censée couvrir le coût des couches, des crèmes et de tout ce dont on a besoin pour s'occuper d'un bébé. Il est impossible de couvrir tous ces coûts avec cette somme. Par conséquent, la façon dont le gouvernement évalue le coût de la vie et indexe les sommes versées selon le coût de la vie cause dès le départ un problème.

Notre sixième recommandation nous ramène à notre rapport initial. Nous estimons que les programmes de supplément en lait et en jus d'orange destinés aux femmes enceintes, défavorisées et à faible revenu représentent un coût-bénéfice énorme. Nous ne parlons pas uniquement ici des assistées sociales. Toute femme défavorisée doit absolument pouvoir bénéficier de programmes d'aide nationaux. Les résultats que nous ont communiqués le Montreal Diet Dispensary, le Prince Edward Island Dispensary et le Halifax City Program prouvent que les femmes qui ont bénéficié de tous ces programmes ont donné naissance à des bébés plus gros. Ces programmes ont permis à ces femmes de prendre du poids plus tôt dans leur grossesse. Les sommes consacrées à de tels programmes constituent un bon investissement, si l'on songe que la période fœtale est la plus critique pour le développement de l'enfant. Si nous commençons à reconnaître ces besoins, ce serait un bon point de départ pour le reste de la vie de l'enfant. Il est également important que ces programmes soient administrés parallèlement à un programme de counselling pour que l'on aide vraiment les personnes dans le besoin et qu'on contribue à résoudre leurs problèmes.

**Le président:** Avant que vous ne poursuiviez, je vous annonce que je dois vous quitter. Permettez-moi de vous remercier d'avoir pris le temps de comparaître devant nous. Je prendrai connaissance du reste de vos témoignages en lisant la transcription.

Sénateur Robertson, vous voulez bien présider?

**Le sénateur Robertson:** Oui.

**Mme Shears:** Notre dernier point est contenu dans les nouvelles directives sur des habitudes alimentaires plus saines. Nous avons besoin d'une politique nationale en matière d'éducation sur la nutrition, afin d'informer les Canadiens de ce dont ils ont besoin pour vivre sainement. Cette politique doit en particulier tenir compte des problèmes auxquels sont confrontées dans ce domaine les personnes défavorisées. Ce pro-



[Text]

children today are not even receiving one nutritious meal per day. A school feeding program would ensure that that meal is being provided. I am not suggesting that these meals be paid for by government funding, but that we must review this problem. For example, could such a program be conducted on a cost recovery basis? Perhaps corporate sponsors could provide meals for such children. For example, we have in Halifax a feeding program in which the children who cannot afford the \$6 per week for food are sponsored by local businesses. A local business adopts a child and provides the meals for one year. So there are different sources for funds other than the government.

There is a definite problem in the production of readable material. We produce a lot of material to inform people of their rights and entitlements. However, much of it is not readable by the people we are attempting to reach. One of the best examples is the stuffer that goes with the Family Allowance cheque which informs people of whether or not they are eligible for the Child Tax Credit or the goods and services refund. Most low income people would not read that stuffer because, for example, the print is too small, and it is just not geared to people who are eligible for the credit. There is also a definite need for life-skills training and somewhere along the line funding must be committed to this end. It is not enough to say that people who do not have enough money should be helped; we have to put money into ensuring that they know how to spend and use that money wisely.

The rest of our points are contained in the document. I will let you read them in order to allow time for questions.

**Senator Thériault:** Sometimes it is hard to accept, given all these problems, that in 1990 we are considered an advanced society. We provide free education and health care, both of which take up a large proportion of our tax dollars. However, we are hardly doing anything expenditure-wise for such basics as nutrition. Anyone who wants to see whether there are actually children who are not properly nourished, merely has to go to any school. Have you done any studies to determine the correlation between nourishment or lack of nourishment and children who do not attend school, who repeat, who drop out, and so on?

**Professor Shears:** In our province, most of these children come from low income families, so there is definitely a relationship between income and nourishment.

**Senator Thériault:** And later in life there are further health costs resulting from the lack of nourishment. Sometimes I

[Traduction]

gramme doit s'attaquer à certains des problèmes que pose la pauvreté. Par exemple, il faut absolument mettre en place des programmes de repas dans les écoles. Un très grand nombre d'enfants ne prennent même pas un repas nutritif par jour. Un programme de repas à l'école garantirait que les enfants prennent au moins un repas nutritif par jour. Je ne dis pas que ces repas doivent être payés par le gouvernement, mais c'est un problème que nous devons étudier. Par exemple, ne pourrait-on pas assurer un tel programme selon un principe de recouvrement des coûts? On pourrait peut-être faire appel à des commanditaires du secteur privé. Il existe par exemple à Halifax un programme d'aide en vertu duquel les entreprises locales financent les repas des enfants qui n'ont pas les moyens de verser 6 \$ par semaine à l'école. Une entreprise locale peut parrainer un enfant et payer ses repas pendant une année. Il existe donc d'autres sources de financement que le gouvernement.

La publication de documents lisibles pose également un problème évident. Nous produisons de très nombreux documents visant à informer les gens sur leurs droits. Cependant, les personnes mêmes que nous essayons de toucher ne les lisent pas. L'un des meilleurs exemples que je puisse vous citer est celui des dépliants qui sont envoyés avec les chèques d'allocation familiale pour informer les gens de leur admissibilité ou de leur inadmissibilité au crédit d'impôt pour enfants ou à l'exonération de la taxe sur les produits et services. La majorité des personnes à faible revenu ne vont pas lire ces dépliants parce que les caractères sont écrits trop petits, par exemple. Ces dépliants ne sont pas du tout faits pour ceux qui sont justement admissibles à un tel crédit d'impôt. En outre, nous avons besoin de programmes de formation sur la façon de gérer son existence et il faudrait pour cela que nous disposions d'un budget. Il ne suffit pas de dire que les gens qui n'ont pas assez d'argent doivent être aidés. Nous devons investir de l'argent pour nous assurer qu'ils savent comment dépenser et utiliser sagement cet argent-là.

Vous trouverez dans notre document les points restants. Je vous laisserai les lire afin que nous ayons le temps de répondre à vos questions.

**Le sénateur Thériault:** Compte tenu de tous les problèmes que vous avez évoqués, il est parfois difficile d'admettre que nous vivons en 1990 dans une société que l'on considère comme avancée. Certes l'éducation et les soins de santé sont gratuits, ce qui absorbe une partie importante des recettes fiscales. Cependant, pratiquement aucune des dépenses que nous consentons ne vise des objectifs aussi simples que la nutrition. Il suffit de se rendre dans n'importe quelle école pour constater qu'il existe bel et bien des enfants mal nourris. Avez-vous fait des études pour déterminer s'il existe une corrélation entre la malnutrition et l'absentéisme ou le décrochage scolaire, le redoublement de classes, etc.?

**Mme Shears:** Dans notre province, la majorité des enfants souffrant de malnutrition viennent de familles à faible revenu. Il existe incontestablement un rapport entre les revenus et la nutrition.

**Le sénateur Thériault:** Et cette malnutrition engendre plus tard dans la vie des coûts de santé plus élevés. Je me demande

[Text]

wonder where we have been for the past 25 years. We do not seem to be living up to our responsibilities.

**Ms. Dyer:** We certainly are not living up to our responsibilities. My attitude toward nutrition is that it is such a basic, subtle thing that we tend to forget about it. I think the people who set rates tend to forget about the importance of nutrition as a basic need and that if you do not provide for that basic need it creates so many other problems down the road.

**Senator Thériault:** Very few of us in our society think that buying food is a problem. About 75 per cent of the population just does not have that worry. We take it for granted that we can afford food, forgetting that other people may have difficulty in that regard. What priority do the working poor and welfare recipients give to the nutrition of their children?

**Professor Shears:** I think all mothers share a fixed characteristic. I do not think any mother, whether rich or poor, does not want to feed her child. Whether they recognize good nutrition as being important is something else.

**Senator Thériault:** I live in a small area and I have been involved in this kind of work at some level or another. There is one thing I noticed that happens in today's society. If children go to school without their Nike sneakers or do not have particular brand-name clothing, they are singled out by their peers. Parents of poor children are more and more sacrificing nutrition to some degree to provide their children with the appropriate clothing so that they can conform with other children?

**Ms. Dyer:** I think that is true. From my work with pregnant women I am not convinced that women give health a very high priority. To me, my health is important and I think about things I need to do to be healthy. The lives that poor people are leading are so full of crises that health is one of the last things on their minds. They have not been brought up in homes or come from a system where health is valued.

I agree with you that clothing is a status symbol. They want their children to fit in and I would agree that they might put that ahead of food.

**Senator Thériault:** Will the poor ever rise up on the street on the issue of basic nutrition?

**Ms. Dyer:** They have never had any power and they have never had a voice. People in this anti-poverty network are trying to do something and they might have a lot of power.

**Senator Thériault:** Those of us who have had some responsibility in this regard know that in government you do not always get your way when it comes to priorities. There is often money to build big hospitals or brand new schools but we do not always have money for programs to help the poor. I think that somehow we have gone amiss.

[Traduction]

parfois ce que nous faisons depuis 25 ans. J'ai l'impression que nous ne sommes pas à la hauteur de nos responsabilités.

**Mme Dyer:** Il est évident que nous ne sommes pas à la hauteur de nos responsabilités. Je considère que la nutrition est quelque chose de si subtil et de si fondamental que nous avons tendance à l'oublier. Les responsables de l'établissement du niveau des subventions ont tendance à oublier l'importance de la nutrition, qui est un besoin essentiel. En ne répondant pas à ce besoin essentiel, on crée plus tard des tas d'autres problèmes.

**Le sénateur Thériault:** Nous sommes très peu nombreux dans notre société à considérer le fait d'acheter de la nourriture comme un problème. Pour environ 75 pour cent de la population canadienne, cela n'est pas un souci. Nous prenons pour acquis que nous avons les moyens d'acheter de la nourriture et nous oublions que d'autres que nous n'ont pas les mêmes moyens. Quelle priorité les pauvres qui travaillent et les assistés sociaux donnent-ils à la nutrition de leurs enfants?

**Mme Shears:** Je crois que toutes les mères ont en commun une caractéristique et je ne connais aucune mère, riche ou pauvre, qui ne veuille pas nourrir ses enfants. Reconnaître l'importance d'une bonne nutrition est quelque chose d'autre.

**Le sénateur Thériault:** Je vis dans une région peu importante et je me suis toujours occupé de ce dossier à un niveau ou à l'autre. Je remarque quelque chose de frappant dans la société d'aujourd'hui. Si les enfants vont à l'école sans porter les chaussures Nike ou les vêtements de telle ou telle marque, ils se font remarquer par les autres élèves. Les parents d'enfants pauvres ont-ils de plus en plus tendance à sacrifier la nutrition pour acheter à leurs enfants les vêtements qui leur permettront de s'identifier aux autres enfants?

**Mme Dyer:** Je crois que c'est vrai. D'après le travail que je fais auprès des femmes enceintes, je ne suis pas convaincue qu'elles donnent à la santé une très haute priorité. Pour moi, ma santé est importante et je réfléchis à ce que je dois faire pour vivre sainement. L'existence que mènent les personnes pauvres est tellement pleine de crises que la santé est souvent la dernière de leurs préoccupations. Elles n'ont pas été élevées dans des foyers ou dans un système où la santé est valorisée.

Comme vous, je pense que la façon de s'habiller est un symbole de statut social. Les pauvres veulent que leurs enfants s'intègrent au système et il se peut que dans certains cas les vêtements soient plus importants que l'alimentation.

**Le sénateur Thériault:** Pensez-vous que les pauvres pourraient descendre dans la rue pour exiger d'être suffisamment nourris?

**Mme Dyer:** Ils n'ont jamais eu le moindre pouvoir et ils n'ont jamais fait entendre leurs voix. Les membres du réseau anti-pauvreté dont je vous ai parlé s'efforcent de faire quelque chose et ils peuvent avoir beaucoup de pouvoir.

**Le sénateur Thériault:** Ceux d'entre nous qui avons exercé une certaine responsabilité dans ce domaine n'ignorons pas que lorsque vous travaillez pour le gouvernement, vous n'avez pas toujours gain de cause dans l'établissement des priorités. Il y a souvent de l'argent pour construire des hôpitaux gigantesques ou des écoles toutes neuves, mais il n'y en a pas toujours pour



[Text]

**Senator Haidasz:** Do your clients receive a sheet listing particular foods to eat? Some people are not well educated enough to talk about lipids and vitamins and what each vitamin contributes to the growth of a child. What do you provide them with?

**Ms. Dyer:** I have with me an example. I always start out by finding out what they currently eat. You might be interested to know that the fairly young women I work with, who are mostly under the age of 22, eat five foods as a mainstay of a diet: Kool-Aid, canned pastas such as Scarios and Alphagetti, macaroni and cheese dinner, white bread and fatty meats such as baloney and hot dogs. Foods you rarely see are fruits and vegetables. Of course, I am dealing with pregnant women and I am concerned that they drink milk. I always ask how much milk they are drinking and, generally, the response is that milk is too expensive and they tell me they may drink a glass every few days. Sometimes I come across women who are drinking two glasses of milk each day. I think the milk ticket business is very important.

I will pass around this sheet of paper, which is a pictorial approach to Canada's food guide. From this we can see what women need and compare it with what they are currently eating. We try to encourage them to eat more. I find that you can make changes in their food habits although probably not to the degree that would be desirable.

I find that young women often eat very little food. They may eat one meal a day, which is certainly not good for pregnant women. If I can get them to change from one meal a day to three meals a day, then I feel I have done very well. If I can get them to change the allocation of their money from junk food, pop and chips, to more nutritious food, I feel I have done something.

**Professor Shears:** My colleague is in a unique situation, because there are few programs in Canada where individual counselling is available for low-income women. A lot of women and families who live in a low-income bracket do not have the advantage of someone coming to their homes and giving them advice on food. We cannot just produce a list of foods and send it out to people, because these menus have to be tailored very much to the individual setting and what people like to eat. None of us like to be told that we should eat according to a particular menu for the next year or two.

It is a major dilemma in that the system does not support enough people to be able to provide that one-on-one counselling or even small group counselling that is needed to improve nutrition.

**The Deputy Chairman:** The witnesses who have appeared before us in this committee, who have been specifically involved with nutrition, have given us excellent evidence.

[Traduction]

financer les programmes destinés à aider les pauvres. J'ai l'impression que nous avons fait fausse route.

**Le sénateur Haidasz:** Envoyez-vous à vos clients un formulaire énumérant les produits qu'il faut consommer? Certaines personnes ne sont pas suffisamment éduquées pour parler de lipides et de vitamines et ignorent la contribution de telle ou telle vitamine à la croissance d'un enfant. Quel genre de documents d'information leur fournissez-vous?

**Mme Dyer:** J'aimerais vous donner un exemple. Je commence en général par chercher à savoir ce qu'ils mangent habituellement. Vous serez peut-être intéressés d'apprendre que les jeunes femmes avec qui je travaille, qui ont pour la plupart moins de 22 ans, consomment essentiellement cinq aliments, à savoir: du Kool-Aid, des pâtes alimentaires en conserve genre Scarios et Alphagetti; des macaronis au fromage, du pain blanc et des viandes riches en graisse comme le baloney et les hot dogs. Il est rare qu'elles mangent des fruits et des légumes. Je vous parle ici des femmes enceintes pour lesquelles il est très important de boire du lait. Je leur demande toujours si elles boivent beaucoup de lait et, en général, elles me répondent que le lait coûte trop cher et qu'elles en boivent peut-être un verre tous les deux ou trois jours. Il m'arrive aussi de rencontrer des femmes qui boivent deux verres de lait par jour. Je crois que le programme de tickets de lait est très important.

Je voudrais vous distribuer ce formulaire qui contient une illustration du guide alimentaire du Canada. Vous pouvez y voir ce dont les femmes ont besoin et comparer cela avec ce qu'elles mangent en réalité. Nous essayons de les encourager à manger davantage. Je pense qu'il est possible de modifier leurs habitudes alimentaires, mais peut-être pas autant que cela serait souhaitable.

J'ai constaté que les jeunes femmes mangeaient souvent très peu. Elles se contentent d'un repas par jour, ce qui n'est pas bon pour les femmes enceintes. Si je réussis à les convaincre de prendre trois repas par jour au lieu d'un, j'ai l'impression d'avoir fait du bon travail. Si je peux les convaincre d'utiliser les allocations qui leur sont versées pour acheter des aliments plus nutritifs que le popcorn et les chips, j'ai l'impression d'avoir réussi quelque chose.

**Mme Shears:** Ma collègue travaille dans une situation unique dans la mesure où il y a très peu de programmes au Canada qui offrent des services de counselling individuels aux femmes à faible revenu. De nombreuses femmes et familles à faible revenu n'ont personne qui vienne leur rendre visite et leur donner des conseils sur la façon de se nourrir. Nous ne pouvons pas dresser une liste des aliments à consommer et l'envoyer aux gens, dans la mesure où pour établir un menu nutritif, il faut tenir compte des circonstances différentes et des goûts de chacun. Personne n'aime se faire dire qu'il doit manger telle et telle chose pendant un an ou deux.

Le problème c'est qu'il n'y a pas suffisamment de gens capables de fournir des services de counselling individuels ou même en petits groupes, alors que c'est ce qu'il faudrait pour améliorer la nutrition.

**Le président suppléant:** Les témoins qui ont comparu devant notre comité s'occupent tout particulièrement de nutrition et nous ont présenté des témoignages excellents.

[Text]

When a low birth weight baby is born to a mother who has not been eating properly as a result of poverty, do you know how long it takes for that newborn baby to catch up? Is there a catch-up time?

**Ms. Dyer:** There is a catch-up time.

**The Deputy Chairman:** Can they completely catch up?

**Ms. Dyer:** Studies indicate that they can catch up at five years of age.

**Professor Shears:** It does take years.

**Ms. Dyer:** They may never completely catch up. I am thinking in terms of brain development if a child is really malnourished at critical times.

**Professor Shears:** One factor that is very much recognized is that a women's preconceptual nutritional state is a very important indicator of the outcome of her pregnancy as much as the support that is provided in pregnancy. I would draw your attention to the graph "Alone and on Welfare" which was the result of a study done in Nova Scotia. It indicated that a single woman on welfare in that province has a very poor chance of being in a good nutritional state going into pregnancy, so that some permanent damage may already have been done before she gets into a system of support. Nothing can be done to correct that once it has happened.

**The Deputy Chairman:** It always seems, in terms of pregnant women, that education, guidance and support are the most difficult things for them to get their hands on. But it seems to me that there are two areas where we must connect with pregnant women, and those are the areas of parenting and nutrition. Have you any suggestions as to how you can spot them and get them to come to you and take systematic classes?

**Ms. Dyer:** I will tell you about one of the terrific things going on in Halifax. In the last four years there has been a program for young mothers, specifically designed for low-income, disadvantaged, socially isolated women. It was set up because it was found that the women in that part of the city were not going to the maternity hospital for prenatal classes, nor were they taking advantage of prenatal classes offered through public health departments, because those were for couples. This program involves a lot of outreach. The coordinator for the program has a big van and she goes and picks the girls up, takes them to class and will drive them home. She gets referrals from various places. For example, at municipal social assistance, all pregnant women are referred to two nutritionists. We liaison very closely with the coordinator of that program. We speak with the pregnant women first, ask their permission, tell them about this program, and ask if we could refer them on. If they are agreeable, we will then refer them to the coordinator of the prenatal program. She will then make a home visit before the classes ever start. There are many things done there that are not done in standard prenatal classes where you just post a sign.

[Traduction]

Lorsqu'une femme enceinte qui ne se nourrit pas suffisamment à cause de sa pauvreté donne naissance à un bébé dont le poids est insuffisant, savez-vous combien de temps il faut au bébé pour récupérer? Existe-t-il une période de récupération?

**Mme Dyer:** Oui.

**Le président suppléant:** Peut-il récupérer complètement?

**Mme Dyer:** Les études faites là-dessus indiquent que les bébés qui ont un poids insuffisant à la naissance peuvent récupérer vers l'âge de cinq ans.

**Mme Shears:** Cela prend des années.

**Mme Dyer:** Il arrive qu'ils ne récupèrent jamais complètement. Si un enfant souffre réellement de malnutrition à des périodes critiques de sa croissance, cela peut avoir des conséquences sur son développement cérébral.

**Mme Shears:** On sait également aujourd'hui que la condition nutritionnelle d'une femme avant la conception est un indicateur très important de l'issue de sa grossesse, tout aussi important que l'appui qui lui sera donné pendant sa grossesse. J'aimerais attirer votre attention sur le tableau intitulé «Alone and on Welfare», qui illustre les résultats d'une étude effectuée en Nouvelle-Écosse. Ce tableau indique qu'une femme célibataire qui vit du bien-être social dans cette province a très peu de chances d'être dans de bonnes conditions nutritionnelles au moment où elle se trouve enceinte, si bien qu'avant même qu'elle bénéficie d'un système de soutien, certains dégâts permanents peuvent déjà avoir été causés. Dans ces cas-là, il n'y a rien à faire.

**Le président suppléant:** Il semble que les femmes enceintes aient toujours énormément de difficulté à obtenir des informations, des conseils et des soutiens. Cependant, au chapitre de la nutrition et des soins à donner aux enfants, il me semble que les femmes enceintes sont doublement concernées. Avez-vous des suggestions quant à la façon de les repérer et de les persuader de venir vous voir pour suivre systématiquement des cours d'information?

**Mme Dyer:** Je vais vous raconter quelque chose de terrible qui se passe à Halifax. Il existe depuis quatre ans un programme destiné aux jeunes mères, et particulièrement à celles qui ont de faibles revenus et sont socialement isolées et défavorisées. Ce programme a été mis en place parce que l'on s'était rendu compte que dans un certain quartier d'Halifax, les femmes ne suivaient pas les cours prénataux dispensés dans la maternité et n'allaient pas non plus aux cours prénataux offerts par les organismes de santé publique, parce que ces cours s'adressaient à des couples. Or, ce programme touche énormément de monde. La coordinatrice dispose d'un gros van, avec lequel elle va chercher les filles, les conduit aux cours et les ramène chez elles. Elle reçoit des recommandations de partout. Par exemple, toutes les femmes enceintes qui reçoivent de l'aide sociale au niveau municipal sont recommandées à deux nutritionnistes. Nous travaillons en liaison étroite avec la coordinatrice de ce programme. Nous discutons tout d'abord avec les femmes enceintes, nous leur parlons de ce programme et nous leur demandons la permission de les recommander à la coordinatrice du programme prénatal. Si elles sont d'accord, nous le faisons. Avant le début des cours, la coordinatrice leur



[Text]

**The Deputy Chairman:** What percentage of these pregnant women do you get coming to these classes?

**Ms. Dyer:** This is fascinating. I would say that most of the pregnant women in the area were going to her classes, and now, through word of mouth, women are going to that class from all over Halifax, even from as far out as Sackville. They actually find their way there.

**The Deputy Chairman:** I suppose it has not been going long enough to determine if there is any difference in the mother's habits at the next pregnancy.

**Ms. Dyer:** No, not yet. We are hoping that there may not be another pregnancy or that it may be three or four years down the road rather than the next year.

**The Deputy Chairman:** What is the average age of those mothers?

**Ms. Dyer:** They range from 18 to the early twenties. It varies. There have been some as young as 14 and as old as 30, but I would say most of them are either in their late teens or early twenties.

**The Deputy Chairman:** If there are no other questions, I want to thank you very much for coming this morning. You have helped us considerably. If any other recommendation comes to mind, do not hesitate to send it to us. The ongoing process of writing the report and collecting the information is ahead of us. Thank you very much. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

Upon resuming at 6.30 p.m.

**The Chairman:** We are continuing our hearings on child poverty and adult social problems. Before introducing the witnesses, I should explain for the record that I have warned the witnesses that when we have a quorum in this meeting we will adjourn their testimony briefly in order to pass some necessary motions. I think that you have given us a dispensation to do so. We will then resume our hearings.

We are happy to have with us this evening members of the Child Poverty Action Group, who are an important and influential group in this country. They will be our last witnesses from community groups on this subject.

Although we had scheduled NAPO, the National Anti-Poverty Organization, to appear this evening as well, they declined to appear in a letter they sent, which will be circulated to all members of the committee. Basically they believe that focusing on child poverty creates a hierarchy among low income populations and has other adverse effects.

[Traduction]

rend visite à domicile. Un grand nombre d'initiatives de ce genre sont prises, ce qui n'est pas le cas pour des cours prénataux normaux, qu'il suffit d'annoncer par une affiche.

**Le président suppléant:** Quel pourcentage de femmes enceintes réussissez-vous à envoyer à ces cours?

**Mme Dyer:** C'est formidable. Je dirais que la majorité des femmes enceintes de la région suivent ce programme. Il semble qu'elles se soient données le mot, et aujourd'hui, on trouve dans ces cours prénataux des femmes venant de tous les quartiers d'Halifax et même d'aussi loin que Sackville. Elles se débrouillent pour venir.

**Le président suppléant:** Je suppose que ce programme existe depuis trop peu de temps pour permettre de déterminer lors de leur grossesse suivante s'il a eu un impact au niveau des habitudes alimentaires de ces femmes.

**Mme Dyer:** Non, pas encore. Nous espérons qu'elles ne seront pas enceintes à nouveau tout de suite et qu'elles attendront trois ou quatre ans plutôt qu'un.

**Le président suppléant:** Quel est leur âge moyen?

**Mme Dyer:** De 18 à 25 ans. Cela varie. Nous en avons vues qui n'avaient que 14 ans et d'autres qui avaient atteint la trentaine, mais je dirais que la majorité d'entre elles ont entre 18 et 25 ans.

**Le président suppléant:** S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais vous remercier d'être venues ce matin. Vous nous avez apporté une aide inestimable. Si d'autres recommandations vous viennent à l'esprit, n'hésitez pas à nous les faire parvenir. Nous devons encore recueillir des informations et nous ne sommes pas encore au point de rédiger notre rapport. Merci beaucoup. La séance est levée.

La séance est levée.

Reprise, après la pause, à 18 h 30.

**Le président:** Nous poursuivons nos audiences dans le cadre de notre étude de la pauvreté dans l'enfance et des problèmes sociaux à l'âge adulte. Avant de vous présenter les témoins que nous accueillons parmi nous, je tiens à expliquer, pour que cela figure au procès-verbal, que je leur ai dit que dès que nous aurons le quorum, nous interromprons pendant quelques instants leur témoignage afin de pouvoir adopter un certain nombre de motions qui nous sont essentielles. Si j'ai bien compris, vous nous avez donné votre accord. Revenons donc à l'ordre du jour.

Nous sommes heureux d'accueillir parmi nous ce soir des membres du Child Poverty Action Group, un groupe important qui a beaucoup d'influence au pays. Ces personnes seront les derniers représentants de groupes communautaires que nous entendrons dans le cadre de notre étude.

Nous avons également invité à comparaître ce soir l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP), mais celle-ci a refusé notre invitation dans une lettre qu'elle nous a envoyée et que l'on distribuera à tous les membres du comité. Essentiellement, ses porte-parole y disent que le fait de mettre l'accent sur la pauvreté dans l'enfance établit une hiérarchie parmi les per-

[Text]

Secondly, they believe that it is futile because they do not think that the government will do anything anyway. On those grounds they decided not to appear in front of our committee or the house committee. We regret that. We had a lot of questions for them, but we respect their position.

We are pleased to have with us this evening Ms. Susan Piggot, Chair of the Child Poverty Action Group and Director of Social Action and Communications for the Family Service Association of Metropolitan Toronto. She sits on the Executive Committee of the Social Planning Council of Metro Toronto and has a background in both nursing and social work. She will be making an oral presentation to the committee.

We also have Professor Brigitta Kitchen, Social Policy Coordinator for the Child Poverty Action Group. She is a Professor of Social Policy at York University in Toronto and a co-founder of the Child Poverty Action Group. Dr. Kitchen has done extensive research in Canadian family policy, particularly in the areas of Family Allowances and income security, and has testified in front of this committee on an earlier occasion on that subject.

Returning to committee acclaim for the second time on this round is Professor Marvyn Novick, a Professor of Social Work at Ryerson Polytechnical Institute, a co-founder of the Child Poverty Action Group and Social Policy Coordinator of the Child Poverty Action Group.

We are glad that you are with us this evening. Please begin.

**Ms. Susan Piggot, Chair, Child Poverty Action Group:** I should like to begin by thanking you for this opportunity to meet with you. We have prepared a brief presentation that all three of us will present, and then there should be plenty of time for questions.

We have no intention of trying to establish a hierarchy of need. I want to say that at the outset, following on NAPO's decline to come. You will understand better what we are about once we finish our presentation.

We are here this evening to address the economic status of children and families.

**The Chairman:** I am sorry to interrupt you, but we do now have a quorum. Before you get into your brief in full, this might be a better time to adjourn.

**Ms. Piggot:** Perfect.

**The Chairman:** Please excuse us for a few minutes.

Thank you, Senator Gigantès, for coming from another committee.

[Traduction]

sonnes à faible revenu et a d'autres conséquences néfastes également.

Deuxièmement, ils estiment que pareille étude est futile car ils ne pensent pas que le gouvernement fera quoi que ce soit de toute façon. Voilà pourquoi ils ont décidé de ne pas comparaître ni devant notre comité ni devant celui de la Chambre, et nous le regrettons. Nous avions beaucoup de questions à leur poser, mais nous respectons leur position.

Nous sommes donc ravis d'accueillir parmi nous ce soir M<sup>me</sup> Susan Piggot, présidente du Child Poverty Action Group et directrice des communications pour la Family Service Association of Metropolitan Toronto. M<sup>me</sup> Piggot siège au comité exécutif du conseil de planification sociale de la région métropolitaine de Toronto et elle a des antécédents et dans les soins infirmiers et dans le travail social. Elle compte faire un exposé au comité.

Nous accueillons également parmi nous M<sup>me</sup> Brigitta Kitchen, coordonnatrice de la politique sociale du Child Poverty Action Group. Elle est professeur en politique sociale à York University, à Toronto, et co-fondatrice du Child Poverty Action Group. M<sup>me</sup> Kitchen a fait des travaux de recherche approfondis sur la politique familiale canadienne, dans les domaines, notamment, des allocations familiales et de la sécurité du revenu, et elle a déjà comparu devant le Comité pour discuter avec lui de ces questions.

Revient devant le comité pour y être salué une deuxième fois dans cette ronde, M. Marvyn Novick, professeur de travail social au Ryerson Polytechnical Institute, qui est co-fondateur du Child Poverty Action Group et coordonnateur de la politique sociale de celui-ci.

Nous sommes très heureux que vous ayez pu venir ce soir. Allez-y, je vous prie.

**Mme Susan Piggot, présidente, Child Poverty Action Group:** J'aimerais commencer par vous remercier de m'avoir donné l'occasion de venir vous rencontrer. Nous avons préparé un bref exposé que nous vous ferons tous les trois, à tour de rôle, après quoi il devrait nous rester pas mal de temps pour des questions.

Nous n'avons nullement l'intention d'essayer d'établir une hiérarchie parmi les besoins ou parmi les personnes nécessiteuses. Je tenais à dire cela au départ, étant donné le refus de l'ONAP de comparaître devant le comité. Vous comprendrez un petit peu mieux quelle est notre position lorsque nous aurons terminé notre exposé.

Nous sommes venus ici ce soir pour discuter de la situation économique des enfants et des familles.

**Le président:** Je m'excuse de vous interrompre, mais nous avons maintenant le quorum. Il serait peut-être opportun que je vous arrête maintenant, avant que vous ne soyez vraiment lancée dans votre exposé.

**Mme Piggot:** Cela me convient parfaitement.

**Le président:** Veuillez nous excuser pendant quelques minutes.

Merci, sénateur Gigantès, de vous être absenté de l'autre réunion de comité.



[Text]

The committee has a number of motions that need to be passed before we can proceed with our business.

First, we will start with the motion on the vote. When we reported on Industry, Science and Technology, we said in our report that we would ask that the estimates be sent to this committee. I gave notice of motion today that we would move tomorrow that the estimates be so sent. I need a motion from this committee supporting that move.

**Senator David:** I support that, but do we have a quorum?

**The Chairman:** We have four senators; that is a quorum.

**Senator David:** There are three and Senator Haidasz; yes.

**The Chairman:** Will you move the motion?

**Senator David:** Yes; I so move.

**The Chairman:** Is there a seconder for the motion?

**Senator Gigantès:** I second the motion.

**The Chairman:** Thank you very much. Is there any discussion? If not, will those in favour of the motion, please signify.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Those opposed? Abstaining? Carried.

We also have a motion from the Senate to study the prevention of illicit drug use. There is a useful conference on drug education and prevention to be held in Toronto during the week while we are adjourned. It is our proposal that our researcher be asked to attend that conference. I am sure that any senator who wishes to attend would also be welcome to attend the conference, but we need a motion to authorize Patricia MacDonald to attend the conference in Toronto on drug education and prevention on April 22, 23 and 24.

**Senator Thériault:** I so move.

**The Chairman:** Thank you, Senator Thériault.

**Senator David:** The motion states that it is a conference on AIDS.

**The Chairman:** That is the second motion, Senator David.

**Senator David:** I see. I second that motion.

**The Chairman:** Is there any discussion on the motion? If not, those in favour will please signify.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Those opposed? The motion is carried.

There is a second conference and a second motion concerning a conference on AIDS and youth which links to both the illicit drug use problem and the child poverty problem. We also should gain evidence from that. May I have a motion to support that?

[Traduction]

Le Comité doit adopter un certain nombre de motions pour pouvoir poursuivre ses travaux.

Commençons par la motion sur le vote. Lorsque nous avons fait notre rapport sur l'industrie, la science et la technologie, nous y avons dit que nous demanderions que les prévisions budgétaires soient renvoyées au Comité. J'ai donné un avis de motion aujourd'hui, précisant que nous demanderons demain que les prévisions budgétaires nous soient renvoyées. Il me faut une motion d'appui du Comité.

**Le sénateur David:** Je donne mon appui, mais avons-nous le quorum?

**Le président:** Il y a quatre sénateurs. C'est le quorum.

**Le sénateur David:** Il y a trois sénateurs et le sénateur Haidasz. D'accord.

**Le président:** Voulez-vous proposer la motion?

**Le sénateur David:** Oui, je propose la motion.

**Le président:** Quelqu'un veut-il appuyer la motion?

**Le sénateur Gigantès:** J'appuie la motion.

**Le président:** Merci beaucoup. Quelqu'un a-t-il des commentaires à faire? Si personne ne désire intervenir, que tous ceux qui sont d'accord avec la motion me le signifient.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Y a-t-il des opposants? Y a-t-il des abstentions? Adopté.

Nous avons également une motion du Sénat concernant l'étude de la prévention de l'utilisation de drogues illicites. Il se tiendra à Toronto, pendant notre semaine de congé, une conférence sur la prévention de la toxicomanie, qui nous serait sans doute très utile. Ce que nous proposons, c'est que le chercheur du Comité assiste à cette conférence. Je suis certain que tout sénateur désireux d'y aller serait le bienvenu, mais il nous faut une motion pour autoriser Patricia MacDonald à assister à cette conférence sur la prévention de la toxicomanie, qui se déroulera à Toronto les 22, 23 et 24 avril.

**Le sénateur Thériault:** Je propose l'adoption d'une motion à cet effet.

**Le président:** Merci, sénateur Thériault.

**Le sénateur David:** Le texte de la motion dit qu'il s'agit d'une conférence sur le Sida.

**Le président:** Il s'agit là de la deuxième motion, sénateur David.

**Le sénateur David:** Je vois. J'appuie la motion.

**Le président:** Quelqu'un aimerait-il intervenir au sujet de la motion? Si personne n'a de remarque à faire, je demanderais à tous ceux qui sont d'accord de me le signifier.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Y a-t-il des opposants? La motion est adoptée.

Il y a une deuxième conférence, et une deuxième motion concernant une conférence sur le Sida et sur les jeunes et qui ferait le lien avec le problème de l'utilisation de drogues illicites et avec celui de la pauvreté dans l'enfance. Nous pourrions,

[Text]

**Senator Gigantès:** I so move.

**The Chairman:** Is there a seconder?

**Senator Thériault:** I so move.

**The Chairman:** Those in favour of the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Those opposed? The motion is carried.

We then have two budgets to be approved. These budgets have been discussed and delayed because we could not get a quorum.

The first budget at the top of the paper is the budget for the consideration of the illicit drug use study. It is a limited budget because we will not hold public hearings on this until the fall. This is simply to prepare our background paper and the briefings that we all need for these purposes.

Could we have a motion to approve that budget, please?

**Senator Gigantès:** I so move.

**The Chairman:** Is there a seconder?

**Senator Haidasz:** I will second that motion.

**The Chairman:** Are there any questions? If not, those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Those opposed? The motion is carried.

The second motion concerns our legislative budget. This is the budget that covers, for example, the salary of our researcher and the other matters that we need to deal with—that is, what we estimate will be the legislative costs throughout the year. The full budget had been reviewed by the steering committee. We have copies for senators in case there are questions on it. This budget will then go to the Subcommittee of Internal Economy and then the main committee, and so on.

We have distributed this budget once or twice before in the hope that we would have a quorum. I think that senators have had a chance to study it. If there is someone who feels confident in moving this motion, it would be appreciated.

Is there a motion to approve it?

**Senator Gigantès:** May I have a couple of minutes more to read it?

**The Chairman:** Yes, by all means.

**Senator Gigantès:** I so move.

**The Chairman:** Thank you. Is there a seconder for that motion?

**Senator Haidasz:** I so move.

**The Chairman:** Thank you, Senator Haidasz. Are there any questions? If not, those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

là encore, y puiser des renseignements utiles. Il me faudrait une motion là-dessus.

**Le sénateur Gigantès:** Je propose l'adoption d'une motion portant sur cette conférence.

**Le président:** Quelqu'un veut-il l'appuyer?

**Le sénateur Thériault:** J'appuie la motion.

**Le président:** Que tous ceux qui sont d'accord le disent.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Y a-t-il des opposants? La motion est adoptée.

Il nous faut maintenant adopter deux budgets. Nous en avons déjà discuté, mais nous n'avons pas pu aller plus loin, faute de quorum.

Le premier budget, en haut de la page, est celui prévu pour l'étude de l'utilisation de drogues illicites. Il s'agit d'un budget limité car nous ne tiendrons pas d'audiences publiques avant l'automne. Le montant couvre tout simplement ce qu'il faut pour préparer notre documentation de base et les séances d'information dont nous avons tous besoin lorsqu'il est question de ce genre de choses.

Quelqu'un pourrait-il proposer l'adoption du budget?

**Le sénateur Gigantès:** Je propose son adoption.

**Le président:** Quelqu'un veut-il appuyer la motion?

**Le sénateur Haidasz:** J'appuie la motion.

**Le président:** Y a-t-il des questions? S'il n'y en a pas, êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Y a-t-il des opposants? La motion est adoptée.

La deuxième motion concerne notre budget législatif. Il s'agit du budget qui couvre, par exemple, le salaire du chercheur et les autres questions dont nous devons nous occuper... en d'autres termes, il correspond aux coûts législatifs que nous prévoyons pour l'année. Le budget total a été étudié par le comité directeur. Nous en avons des copies pour vous, au cas où vous ayez des questions. L'étape suivante est d'envoyer le budget au Comité de la régie interne puis au comité permanent, et ainsi de suite.

Nous avons déjà distribué le budget une ou deux fois, dans l'espoir d'avoir le quorum et je pense donc que les sénateurs ont eu l'occasion de l'étudier. Si quelqu'un se sent prêt pour proposer l'adoption de la motion, alors ce serait apprécié.

Quelqu'un veut-il proposer l'adoption du budget?

**Le sénateur Gigantès:** Puis-je disposer de quelques minutes encore pour le lire?

**Le président:** Mais bien sûr.

**Le sénateur Gigantès:** Je propose son adoption.

**Le président:** Merci. Quelqu'un veut-il appuyer la motion?

**Le sénateur Haidasz:** J'appuie la motion.

**Le président:** Merci, sénateur Haidasz. Y a-t-il des questions? En l'absence de questions, êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.



[Text]

**The Chairman:** Those opposed? The budget is carried.

Thank you all very much. I understand that you have to leave now. I appreciate your doing this before we adjourn for Easter.

**Senator Gigantès:** Please forgive us; we have to go to other committees.

**The Chairman:** I do understand that you must go to your other committees. Thank you very much for coming over.

**Ms. Piggot:** Are we ready to proceed now?

**The Chairman:** Yes, we are. Please start at the top of your presentation.

**Ms. Piggot:** I will. I wanted to begin by thanking the Senate committee for this opportunity to meet with you tonight.

We are here to address the economic status of children and families. By way of introduction, I want to say a few words about the Child Poverty Action Group. I do not know how many of you are aware of this group or its purpose, so I will be brief.

We started the group about five years ago in response to a growing concern among human service providers working with families about the extent to which economic insecurity is at the root of many of the problems of the clients that we are seeing in agencies.

The extent to which abject poverty—for example, people who have nowhere to live, or who are living in shelters, or have insufficient food and not enough clothing for their children—undercuts family life and contributes to family violence and eventual breakdown is not difficult to understand even for the average member of the public. In fact, it is a link that is being made time and time again in the media and in social research.

A bit more difficult to understand, and less apparent to the general public, is the toll that is taken on families who face declining incomes, diminished prospects and the real threat of becoming poor. Clinically this kind of toll shows up when battered women are reluctant to leave abusive home situations because of the economic implications. If they have to choose between staying with an abusive mate as opposed to being even arguably more brutalized by the society in which they and their children will be living, it is a tough choice. Many women choose to stay in their home situations and put up with beatings.

It also shows up clinically when two income-earner families trade a measure of economic security for a myriad of problems that arise when work and family responsibilities conflict. Increasingly parents are finding it difficult to fulfil their responsibilities with regard to their children and the older members of their families while juggling work life. To sum it up, increasingly Canadian family life is characterized by stress generated largely by household economics.

[Traduction]

**Le président:** Y a-t-il des opposants? Le budget est adopté.

Merci beaucoup à tous. Si j'ai bien compris, vous devez maintenant nous quitter. Je tiens à dire que j'apprécie votre participation, qui nous a permis de régler tout cela avant le congé de Pâques.

**Le sénateur Gigantès:** Excusez-nous. Il nous faut nous rendre à d'autres réunions de comité.

**Le président:** Je comprends bien que d'autres comités vous attendent. Je vous remercie de vous être déplacés.

**Mme Piggot:** Sommes-nous maintenant prêts à reprendre?

**Le président:** Oui. Vous pouvez commencer.

**Mme Piggot:** Très bien. J'aimerais commencer par remercier le Comité sénatorial de nous avoir donné la possibilité de le rencontrer ce soir.

Nous sommes venus ici pour discuter de la situation économique des enfants et des familles. J'aimerais, en guise d'introduction, dire quelques mots au sujet du *Child Poverty Action Group*. J'ignore combien d'entre vous connaissent le groupe ou son travail, et je serai donc très brève.

Nous avons fondé le groupe il y a environ cinq ans en réponse à l'inquiétude toujours croissante des pourvoyeurs de services humains travaillant avec des familles face à la constatation que l'insécurité économique est à l'origine d'un grand nombre des problèmes des clients que nous voyons dans nos bureaux.

Même le citoyen moyen peut comprendre dans quelle mesure la pauvreté abjecte—et je songe, par exemple, aux personnes qui sont sans abri ou qui vivent dans des foyers d'accueil ou qui n'ont pas suffisamment de nourriture et de vêtements pour leurs enfants—sape la vie familiale et contribue à la violence familiale et à l'éclatement des familles. Il s'agit d'ailleurs d'un lien qui est régulièrement reconnu par les médias ainsi que dans les travaux de recherche sociale.

Ce qui est un peu plus difficile à comprendre, et moins évident pour le grand public, c'est le prix que paient les familles qui doivent composer avec des revenus en baisse, des perspectives réduites et la menace réelle de devenir pauvre. Dans les faits, ce prix ressort lorsque des femmes battues hésitent à quitter le foyer familial à cause des conséquences économiques que cela entraînerait. Si elles doivent choisir entre rester avec un partenaire qui les maltraite et une situation où elles-mêmes et leurs enfants pourraient être encore plus brutalisés par la société, alors le choix est difficile. Les femmes sont nombreuses à choisir de rester chez elles et à accepter d'être battues.

Cela transparait également dans certaines familles à deux revenus où les conjoints échangent une certaine sécurité économique contre tout un tas de problèmes qui surviennent lorsqu'il y a des conflits entre les responsabilités professionnelles et les responsabilités familiales. Les parents ont de plus en plus de mal à s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard de leurs enfants et des membres plus âgés de leur famille tout en travaillant à l'extérieur. En résumé, la vie familiale canadienne est de plus en plus caractérisée par le stress qui, lui, est largement le produit de la situation financière des ménages.

## [Text]

Our purpose five years ago as the Child Poverty Action Group was, as it is today, to focus attention on the need for improved income security for families with children. We have zeroed in on the part of this problem that manifests itself in a persistently high level of child poverty. This was a strategic decision on our part, taken because we thought—and it seems that perhaps we were right—that a focus on child poverty would be the most effective way to capture public attention in a short period of time.

Child poverty, as you may recall, was not exactly a rallying cry five years ago. There was, in fact, a great deal of skepticism at that time that child poverty really existed in this country. Of course, that has now changed. There is a high degree of awareness about the extent of child poverty in this country, and about the implications of growing up poor for children. Now is the time to look for solutions, and it is our view that the best solutions will flow from an analysis which situates this problem of child poverty in the economic context of families where these children live.

**Professor Brigitta Kitchen, Social Policy Coordinator, Child Poverty Action Group:** In 1970, when the Senate published its report on poverty in Canada, the face of poverty was that of the aged and families living in rural areas. In 1990 the face of poverty in Canada is that of a child. The tragic fact is that one in six children under the age of 18 is growing up in poverty, a situation which, for many of these children, means the theft of their future. The single most important factor that stacks the deck against about one million children in Canada is poverty. Poor children live in all parts of the country, in affluent cities like Toronto as well as in the outposts of Newfoundland where economic opportunities are limited.

Contrary to common belief, the majority of poor children live with both their parents. Their parents are among the working poor, the unemployed, the underemployed, the sick and the disabled. Most parents want to give their children the best start in life. For parents at the lower end of the socio-economic scale, this aspiration is severely limited by their command over resources. In a depressed social environment, parents whose way of life is largely determined by marginal incomes may find it exceedingly difficult to encourage their children to leave their social milieu behind and better themselves. The path from rags to riches, which was never anything more than a possibility for a few exceptional individuals in exceptional circumstances, is today nothing more than a comforting myth for those who firmly believe that inequality is necessary for personal and, therefore, social progress.

I found in an American study that out of 1,000 children only 4 per cent succeeded in leaving their poverty background behind. What is even more important, however, is that raising children puts severe economic pressures on Canadian parents

## [Traduction]

L'objet du Child Poverty Action Group est, aujourd'hui, ce qu'il était il y a cinq ans, soit d'attirer l'attention sur le besoin d'améliorer la sécurité du revenu pour les familles avec enfants. Nous nous sommes attardés tout particulièrement sur la partie du problème qui se manifeste par une pauvreté de l'enfance élevée et constante. C'était une décision stratégique, prise en partie parce que nous pensions—et il semble que nous ayons eu raison—que la façon la plus efficace d'attirer rapidement l'attention du public serait de mettre l'accent sur la pauvreté chez les enfants.

La pauvreté chez les enfants, comme vous vous en souviendrez peut-être, n'était pas ce que l'on aurait pu appeler une «cause de ralliement» il y a cinq ans. D'ailleurs, à l'époque, beaucoup de gens n'étaient même pas convaincus qu'il y avait au pays des enfants pauvres. Cela a bien sûr changé depuis. Les gens sont aujourd'hui très au courant de l'étendue de la pauvreté des enfants au pays et des conséquences que peut avoir chez l'adulte le fait d'avoir vécu son enfance dans la pauvreté. Le moment est venu de chercher des solutions, et nous croyons que les meilleures solutions seront celles qui découleront d'une analyse qui situera le problème de la pauvreté dans l'enfance dans le contexte économique des familles au sein desquelles vivent ces enfants pauvres.

**Mme Brigitta Kitchen (coordonnatrice de la politique sociale, Child Poverty Action Group):** En 1970, lorsque le Sénat a publié son rapport sur la pauvreté au Canada, le visage de la pauvreté était celui des personnes âgées et des familles vivant en région rurale. En 1990, le visage de la pauvreté au Canada est celui d'un enfant. Fait tragique, un enfant âgé de moins de 18 ans sur six grandit dans la pauvreté, situation qui vole à un grand nombre de ces enfants leur avenir. Au Canada, les jeux sont faits d'avance contre environ un million d'enfants, et le facteur le plus déterminant est la pauvreté. L'on trouve des enfants pauvres dans toutes les régions du pays, dans des villes d'abondance comme Toronto tout comme dans des ports éloignés de Terre-Neuve où les possibilités économiques sont limitées.

Contrairement à la croyance populaire, la majorité des enfants pauvres vivent avec leurs deux parents. Ceux-ci comptent parmi les petits salariés, les chômeurs, les sous-employés, les malades et les handicapés. La plupart des parents veulent donner à leurs enfants le meilleur démarrage possible dans la vie. Pour les parents qui sont au bas de l'échelle socio-économique, cette aspiration est sérieusement entraînée par les ressources dont ils disposent. Dans un environnement social économiquement faible, les parents dont le genre de vie est largement déterminé par des revenus limités peuvent avoir beaucoup de difficulté à encourager leurs enfants à laisser derrière eux leur milieu social et à s'améliorer. Le cheminement de la misère à la richesse, qui n'a jamais été une possibilité que pour quelques rares individus exceptionnels dans des circonstances exceptionnelles, n'est aujourd'hui rien de plus qu'un mythe rassurant pour ceux qui croient fermement que l'inégalité est nécessaire au progrès personnel et, partant, social.

J'ai relevé dans une étude américaine que sur 1 000 enfants, seuls 4 p. 100 avaient réussi à se sortir de leur pauvreté. Ce qui est cependant plus important encore, c'est que le fait d'élever des enfants impose d'énormes pressions économiques aux



## [Text]

and requires substantial personal sacrifices from them. Many parents are living in poverty only because of the presence of their children. In fact, I have a chart which shows that 58 per cent of Canadian households are in poverty simply because of the presence of their children. At the same time, Canada is one of the richest countries in the world. We are in the midst of growing prosperity and economic growth. Between 1984 and 1988 our GNP grew by 15 per cent, corporate profits by 35.8 per cent, and median income by 25 per cent. The tax burden during that period was shifted from corporations to individuals. The share of corporate income tax as the source of federal income fell by 23 per cent, whereas the share of personal income tax increased by 13 per cent during the same period of time.

Canada is today a more sharply divided society than just six years ago when the Progressive Conservative Party took office. The standard of living of middle-income Canadians and their families is declining. For every "yuppie" dual-income family living in affluence, there are many more lower- and middle-income families who are finding it increasingly difficult to make ends meet. Professor Novick has some statistics about that.

Three major factors are at the root of the economic difficulties of parents: first, the diminution of middle income jobs; secondly, the substantial tax increases; and thirdly, cuts in social benefits.

Many of the income gains made by Canadian families in the late 1960s and early 1970s have been lost. The Economic Council of Canada found that in 1967, 27 per cent of the Canadian work force had annual earnings that were middle level, i.e. within 25 per cent of the median on either side. By 1986 only 22 per cent of the labour force fell into this category. This constitutes a 20 per cent decline of Canadians with middle level earnings. The share of the personal income tax in federal revenues increased by 27.8 per cent from 1984 to 1988. Federal taxation policy since 1984 can be described as a reverse Robin Hood policy, because it cuts taxes for the rich and increases the tax load on low- and middle-income Canadians. In fact, people earning less than \$13,000 and those earning \$17,000 or more have increased disposable incomes. Anybody in between had their tax load increased.

Throughout the 1980s Ottawa has reneged on its post-war commitment to share the costs of raising children with parents. The process started in 1984 with the partial deindexation of Family Allowances. The introduction of the clawback of Family Allowances in the 1989 budget was the most recent assault on universality and the principle of horizontal equity, i.e. the recognition that families with children have costs which childless persons do not have.

## [Traduction]

parents canadiens et exige d'eux des sacrifices personnels considérables. Un grand nombre de parents ne vivent dans la pauvreté qu'à cause de la présence d'enfants. J'ai d'ailleurs un tableau qui montre que 58 p. 100 des ménages canadiens vivent dans la pauvreté du simple fait qu'il y ait des enfants. Or, le Canada est l'un des pays les plus riches au monde. Nous sommes en pleine croissance économique, et notre prospérité ne cesse de s'améliorer. Entre 1984 et 1988, notre PNB a augmenté de 15 p. 100, les profits des sociétés de 35,8 p. 100 et le revenu moyen de 25 p. 100. Pendant cette même période, le fardeau fiscal a été déplacé des sociétés aux particuliers. En effet, la part de l'impôt des sociétés en tant que source de revenu fédéral a baissé de 23 p. 100, tandis que celle de l'impôt des particuliers a augmenté de 13 p. 100 pendant la même période.

Aujourd'hui, les divisions sociales au Canada sont beaucoup plus marquées qu'elles ne l'étaient il y a six ans seulement, lorsque les conservateurs sont arrivés au pouvoir. Le niveau de vie des Canadiens à revenu moyen et de leur famille est en baisse. Pour chaque famille «yuppie» à deux revenus vivant dans l'abondance, il y a un bien plus grand nombre de familles à revenu faible et moyen qui ont de plus en plus de mal à joindre les deux bouts. M. Novick a quelques statistiques là-dessus.

Trois principaux facteurs se trouvent à l'origine des difficultés économiques des parents: premièrement, la baisse du nombre d'emplois qui paient un salaire moyen; deuxièmement, l'augmentation considérable des taxes et impôts; et, troisièmement, la réduction des prestations sociales.

Un grand nombre des gains faits par les familles canadiennes à la fin des années 1960 et au début des années 1970 en matière de revenu ont été perdus. Selon le Conseil économique du Canada, en 1967, 27 p. 100 des membres de la population active avaient un revenu annuel de niveau moyen, c'est-à-dire correspondant à la moyenne nationale plus ou moins 25 p. 100. En 1986, seuls 22 p. 100 de la population active se trouvaient dans cette situation. La catégorie des Canadiens à revenu moyen a donc connu une réduction de 20 p. 100. La part de l'impôt sur le revenu des particuliers dans les revenus fédéraux a augmenté de 27,8 p. 100 entre 1984 et 1988. La politique fiscale fédérale en vigueur depuis 1984 peut être décrite comme une politique à la Robin des Bois à l'envers, étant donné qu'elle réduit les impôts des riches et qu'elle augmente le fardeau fiscal des Canadiens à revenu faible et moyen. En fait, les personnes qui gagnent moins de 13 000 \$ et celles qui ont des revenus de 17 000 \$ ou plus ont des revenus disponibles accrus, tandis que toutes les personnes qui se situent entre les deux ont vu leur fardeau fiscal s'alourdir.

Tout au long des années 1980, le gouvernement fédéral a manqué à sa promesse de l'après-guerre de partager avec les parents ce que cela coûte d'élever des enfants. Le processus a commencé en 1984 avec la désindexation partielle des allocations familiales. L'introduction de la disposition de récupération des allocations familiales dans le budget de 1989 est le coup le plus récent qui a été porté aux principes de l'universalité et de l'équité horizontale, c'est-à-dire à la reconnaissance que les familles avec enfants ont des coûts que n'ont pas les personnes sans enfants.

*[Text]*

The combination of the decline of wage levels, increased tax levels and cuts in social benefits has undermined the standard of living of ordinary Canadians. With the growing disparity of incomes from work, there is a renewed need for public income-support provisions. This need, however, runs counter to the corporate philosophy that drives Ottawa's economic and social policy agenda.

Since World War II, Canadian governments, both at the federal and provincial levels, increasingly have taken over the protection of the livelihood of the poor, which had once been the responsibility of their families, religious or other private charitable organizations, or wealthy individual philanthropists. The introduction of compulsory education, health services, and social insurance programs such as Unemployment Insurance and the Canada-Quebec Pension Plan were poverty prevention programs designed to keep everybody in the mainstream of economic life by keeping them off the social assistance rolls and limiting the number of needs- and income-tested programs.

The path towards a more just society was guided by a policy orientation aimed at bringing a decent life within the reach of all Canadians. Social policy was a quality-of-life issue. The corporate policy agenda of the present government is a complete reversal, a U turn in policy direction from the quality-of-life orientation of Liberal social policy. The political commitment of public provisions that have provided Canadians with a safety net against the contingencies of work and family life are in the process of being reversed and undone. Four decades of social security building are being undone, are being reversed. The shift in policy orientation could not have occurred at a more inopportune time for many Canadians and their families. As a result of the changing nature of employment, fewer Canadian parents are protected adequately against the contingencies of work and family life, and many live and raise their children in economically precarious circumstances.

If the quality-of-life standard of living is to be protected, public provisions have to be in place to keep parents in the mainstream of economic life. As a group, parents in general are less well off than childless couples and individuals. To recognize the extra cost of raising children, we propose a generous child endowment which would allow all parents to raise their children at a decent life standard.

**Professor Marvyn Novick, Social Policy Coordinator, Child Poverty Action Group:** To continue on with these themes, the issues of child poverty, we would contend, are clearly before this country and the people of Canada. Current research on the impact of child poverty confirm once more the accumulated historical evidence of previous periods on the devastating impact of poverty on the health and wellbeing of

*[Traduction]*

La conjugaison de salaires plus faibles, d'impôts accrus et de prestations sociales réduites a miné le niveau de vie de monsieur et madame tout le monde. La disparité croissante constatée dans les revenus est telle qu'il y a un besoin renouvelé de prévoir des mécanismes publics de soutien du revenu. Ce besoin va cependant à l'encontre de la philosophie du secteur privé, qui est celle qui façonne le programme du gouvernement fédéral en matière de politiques sociales et économiques.

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, les gouvernements canadiens, tant fédéraux que provinciaux, se sont de plus en plus chargés de protéger les moyens d'existence des pauvres, responsabilité qui était auparavant revenue à leurs familles, à des organismes de charité religieux ou privés ou à de riches philanthropes. La scolarité obligatoire, les services de santé et les programmes d'assurance sociale, comme par exemple l'assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, étaient des programmes de prévention de la pauvreté qui avaient pour objet de permettre à chacun d'atteindre la bonne moyenne économique, en empêchant le plus grand nombre de personnes de devoir recourir à l'assistance sociale et en limitant le nombre de programmes en fonction du revenu ou des besoins.

La voie vers une société plus juste était guidée par une orientation, dans les politiques, visant à mettre à la portée de tous les Canadiens un niveau de vie décent. Les politiques sociales revenaient à une question de qualité de vie. Le programme de l'actuel gouvernement, axé sur les préférences du secteur privé, constitue un revirement total par rapport à l'orientation des politiques sociales des libéraux, axées sur la qualité de la vie. L'engagement politique à prévoir des mécanismes qui fournissent aux Canadiens un filet de sécurité qui les protège des imprévus de la vie professionnelle et de la vie familiale est en train d'être démonté et renversé. L'on est en train de voir la destruction de quatre décennies de programmes de sécurité sociale. Ce changement dans l'orientation des politiques n'aurait pas pu venir à un moment plus inopportun pour un grand nombre de Canadiens et pour leurs familles. À cause de la nature changeante de l'emploi, de moins en moins de parents canadiens sont bien protégés contre les imprévus de la vie professionnelle et de la vie familiale, et ils sont nombreux à vivre et à élever leurs enfants dans des circonstances économiques précaires.

Si l'on veut protéger le niveau et la qualité de la vie, il faut que soient en place des programmes publics qui maintiennent les parents dans la bonne moyenne économique. En tant que groupe, les parents sont en général moins à l'aise que les couples sans enfant et les personnes vivant seules. Nous proposons que pour reconnaître les coûts supplémentaires que supposent les enfants, l'on crée un fonds de dotation pour les enfants qui soit très généreux et qui permette aux parents d'élever leurs enfants tout en maintenant un niveau de vie adéquat.

**M. Marvyn Novick (coordonnateur de la politique sociale, Child Poverty Action Group):** Pour poursuivre dans le même ordre d'idées, nous maintenons que le pays et que le peuple canadien sont clairement saisis de la question de la pauvreté dans l'enfance. La recherche actuelle sur l'incidence de la pauvreté dans l'enfance confirme une fois de plus les conséquences désastreuses de la pauvreté pour la santé et le bien-être des



*[Text]*

children throughout their lives. Sad to say, but it must be said, there is little being reported today in the research on the impact of poverty that was not already in the Senate report on poverty in 1971.

Less evident in current poverty research are solid, historical and comparative studies on policy directions which have successfully reduced levels of poverty for vulnerable populations in Canada and other western countries. It is critical that we develop some understanding of what we are facing around the issues of child poverty and ground any new set of policy proposals on directions that will work and which will be consistent with the collective values of Canadians. We would contend that chronic levels of child poverty during the last 15 years reflect a continuing erosion of living standards for modest- and middle-income families in Canada—what we would refer to as the mainstream. Poor families are not a separate class of people different from the rest of us, but an index or indicator of declining economic conditions facing mainstream families in Canada today.

Families fall into poverty and they stay there when there are insufficient opportunities for them to be part of the mainstream. The critical policy questions to be faced are not how do we help families once they have fallen into poverty, the so-called safety nets, but, instead, how do we construct a social floor of economic opportunities and public entitlements which endow families, keep them in the mainstream of Canadian society, and prevent them from falling into poverty in the first place.

The comparative evidence is quite clear. Societies that have opted for a social floor of family endowments, such as France, Sweden and most countries of Western Europe, have low levels of child and family poverty. In these countries, parenting and family life are recognized as vital and essential dimensions of collective life. Mainstream families continue to receive significant public support for the responsibilities of raising children. Family Allowances to middle-income families, or the equivalent of Family Allowances, in the more advanced countries of western Europe, are over \$100 a month Canadian per child. These benefits have not declined during the 1980s but, in fact, have been improved, in recognition of the economic difficulties families face during a period of economic adjustment and social change.

These benefits to middle-income families have gone up rather than down. Supplementary public programs exist which provide additional support for lone-parent families, assist mainstream families in stabilizing housing costs, and provide for extended parental leaves to care for dependent children. In these societies, raising children is more appropriately viewed as a shared responsibility between parents and the general com-

*[Traduction]*

enfants, pendant qu'ils sont jeunes et tout au long de leur vie. C'est triste à dire, mais il le faut: les travaux de recherche sur l'incidence de la pauvreté ne font pas état de grand-chose qui ne figurait pas déjà dans le rapport sur la pauvreté produit par le Sénat en 1971.

Les travaux de recherche actuels sur la pauvreté comptent cependant moins d'études historiques et comparatives solides sur les orientations dans les politiques qui ont réduit les niveaux de pauvreté pour les catégories vulnérables au Canada et dans d'autres pays occidentaux. Il est essentiel que nous cer-nions toutes les questions entourant la pauvreté dans l'enfance et que nous fondions tout nouvel ensemble de politiques sur des orientations qui donneront des résultats et qui cadreront avec les valeurs collectives des Canadiens. Nous croyons que les niveaux chroniques de pauvreté chez les enfants enregistrés au cours des 15 dernières années reflètent une érosion continue du niveau de vie des familles canadiennes à revenu faible et moyen, c'est-à-dire des gens que nous qualifierions de «Canadiens moyens». Les familles pauvres n'appartiennent pas à une catégorie de personnes qui sont différentes du reste d'entre nous: elles sont l'indices ou l'indicateur du recul des conditions économiques des familles canadiennes moyennes d'aujourd'hui.

Les familles sombrent dans la pauvreté et y restent lorsqu'il existe trop peu de possibilités pour elles de s'intégrer à la bonne moyenne. La question critique qui se pose à l'heure actuelle n'est pas celle de savoir ce que nous devons faire pour aider les familles une fois qu'elles ont sombré dans la pauvreté—et je veux parler ici des fameux filets de sécurité—mais plutôt celle de savoir comment construire une base de possibilités économiques et de programmes publics qui viennent en aide aux familles, qui les maintiennent dans la juste moyenne et qui les mettent à l'abri de la pauvreté.

Les preuves que nous ont fournies les études comparatives sont concluantes. Les sociétés qui ont choisi d'établir une base de prestations pour les familles, comme par exemple la France, la Suède et la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, enregistrent de faibles niveaux de pauvreté des enfants et des familles. Dans ces pays, la vie familiale et les tâches de parent sont reconnues comme étant des dimensions vitales et essentielles de la vie collective. La famille typique continue de bénéficier de soutien public pour pouvoir s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des enfants. Les allocations familiales versées aux familles à revenu moyen, ou l'équivalent des allocations familiales, dans les pays les plus avancés d'Europe de l'Ouest, s'élèvent à plus de 100 \$ canadiens par enfant par mois. Ces prestations n'ont pas reculé pendant les années 1980, bien au contraire; elles ont été améliorées, en reconnaissance des difficultés économiques auxquelles les familles se trouvent confrontées en période de rajustement économique et de changement social.

Ces prestations aux familles à revenu moyen ont augmenté au lieu de diminuer. Il existe par ailleurs des programmes publics complémentaires qui assurent un soutien supplémentaire aux familles monoparentales, qui aident les familles moyennes à stabiliser leurs, frais de logement et qui offrent des congés parentaux prolongés pour l'encadrement d'enfants à charge. Dans ces sociétés, le fait d'élever des enfants est perçu,

## [Text]

munity. The contrast in Canada during the past decade is quite discouraging. Children have sometimes been viewed as luxury consumption items: If you cannot afford a child, you should not have one. Alternatively, they are viewed as a future labour force commodity, a human resource. The problem with the human-resource justification for investment in children is: What about those children who may be surplus to productive needs in the future? Do we therefore not invest in them? The decline in universality in public income programs for families has very little to do with removing public benefits from the advantaged and affluent. It represents a withdrawal of public endowments for the economic support of mainstream, middle- and modest-income families. That is what the decline of universality in our judgment has been about: a withdrawal, as Professor Kitchen has discussed, a U turn away from strong public support of middle- and modest-income families. Family allowances in Canada are shamefully low, subject to taxation, and reduced in value each year. The clawback, which is unheard of in Western Europe, is designed to progressively eliminate family allowance benefits for middle and modest income families.

During the past decade eligibility for a full child tax credit has been significantly reduced from families with 75 per cent of median income in 1984 to families with slightly more than 50 per cent of median income in 1988. Federal tax recognition of a child has been reduced to the grand sum of \$65 a year with no assistance now provided to parents whose children are over 18 and in school fulltime.

I want to stress this dimension of the decline of living standards of modest and middle income families because it is our view—and I think Ms. Piggot has borne this out from her experience at the Family Service Agency—that what we have in the mainstream is what we call a vulnerable mainstream of families or those people who are above poverty. We would contend that their economic stress is increasing. We would identify the vulnerables in the mainstream as comprised of two groups—that is, vulnerable families with children. Those who are hovering above the poverty line may be within 125 per cent of the poverty line and those who are in the mainstream because of two earners.

What is significant is the changing nature of what it means to be in the mainstream of family life today. In 1973, 59 per cent of families in the mainstream were there on one income. In 1987, 25 per cent were there on one income. That means that 67 1/2 per cent of the families who were in the mainstream had two incomes. We call those "stretched families" because what has, in our judgment, been taking place—and we see this in the data—is that wages have been relatively flat or

## [Traduction]

comme il se doit, comme étant une responsabilité qui doit être partagée par les parents et par la communauté dans son ensemble. La situation constatée au Canada au cours de la dernière décennie est tout le contraire, ce qui est plutôt décourageant. Les enfants sont parfois perçus comme étant des «biens de consommation de luxe»: si vous n'en avez pas les moyens, vous ne devriez pas en avoir. Ou alors, on les considère comme étant une ressource humaine, les travailleurs de demain. Or, cette façon de justifier l'investissement dans les enfants pose le problème qui suit: qu'en est-il des enfants qui seront excédentaires par rapport aux besoins futurs en matière de production? Faut-il ne pas investir en eux? Le recul de l'universalité des programmes de soutien du revenu pour les familles n'a pas grand-chose à voir avec le retrait de prestations aux favorisés, aux nantis. Il s'agit plutôt de retirer l'aide financière publique aux familles à revenu faible et moyen, qui comptent pour la majorité. Lorsqu'on parle du recul de l'universalité, c'est de cela qu'il s'agit: comme l'a dit M<sup>me</sup> Kitchen, on a fait demi-tour par rapport à l'engagement ferme qui avait été pris par les pouvoirs publics à l'égard des familles à revenu faible et moyen. Les allocations familiales au Canada sont honteusement maigres; d'autre part, elles sont impossibles et elles diminuent en valeur chaque année. La disposition de récupération, chose inouïe en Europe de l'Ouest, a été conçue en vue d'éliminer progressivement les allocations familiales versées aux familles à revenu faible et moyen.

Au cours de la dernière décennie, l'admissibilité au crédit d'impôt pour enfant maximal a été très sérieusement grugée: en 1984, y avaient droit les familles dont le revenu correspondait à 75 p. 100 du revenu moyen, mais en 1988 seules les familles dont le revenu se situe à un peu plus de 50 p. 100 du revenu moyen ont pu s'en prévaloir. La reconnaissance fédérale d'un enfant, sur le plan fiscal, a été ramenée au beau montant de 65 \$ par an, aucune aide n'étant aujourd'hui prévue pour les parents dont les enfants sont âgés de plus de 18 ans et fréquentent un établissement scolaire à temps plein.

Je tiens à souligner cette dimension du déclin du niveau de vie des familles à revenu faible et moyen car selon nous—et je pense que M<sup>me</sup> Piggot en a eu des preuves dans le cadre de son travail à la Family Service Agency—il existe au sein de la catégorie des «Canadiens moyens» un groupe de familles ou de personnes qui se situent au-dessus du seuil de la pauvreté mais qui sont vulnérables et dont le stress économique ne cesse d'augmenter. Selon nous, les «vulnérables» de cette catégorie peuvent se diviser en deux groupes... et je veux parler ici des familles vulnérables avec enfants. Il y a ceux qui se maintiennent juste au-dessus du seuil de la pauvreté (et dont le revenu est peut être de 25 p. 100 supérieur au seuil de la pauvreté) et ceux qui ne font partie de la catégorie moyenne que parce qu'il y a deux revenus dans le ménage.

Ce qui est important, c'est la nature changeante de ce que cela signifie d'être une famille moyenne aujourd'hui. En 1973, 59 p. 100 des familles dites moyennes n'avaient qu'un seul revenu. En 1987, ce n'était le cas que de 25 p. 100 d'entre elles, ce qui signifie que 67,5 p. 100 des familles moyennes ne peuvent maintenir leur niveau de vie que si elles ont deux revenus. Nous parlons alors de «familles étirées» car selon nous, ce qui s'est passé—et nous voyons cela dans les données—c'est que la



*[Text]*

modestly declining in terms of real growth. Family incomes have marginally grown. This has occurred because large numbers of mainstream families have drawn on their reserve earning capacities and have reached the limit of what they can draw from those reserve earning capacities. They have nowhere else to draw from. For us, those are the families who are vulnerable.

Among the hovering families, those who are 125 per cent above the poverty line with children, 45 per cent now depend on two incomes, and any erosion of one of those incomes will drop them into poverty. We think that in looking at the conditions of child poverty, we must be directed to the increasing vulnerable mainstream and have policies and programs that can address the broader economic conditions of families.

The withdrawal of public benefits to middle and modest income families has not led to more substantial support for the poor in this country. From 1980 to 1984 the wealth of the country increased by 4.3 per cent in constant dollars, forgetting inflation. We did somewhat better in that 1980-1984 period because child benefits to poor families increased by 5.7 per cent, which is somewhat higher than the growth of real wealth. From 1984 to 1988, as Professor Kitchen indicated, real wealth in constant dollars grew by 15 per cent, but child benefits for poor families grew by only 6.6 per cent. So as we were withdrawing these benefits from middle and modest income families, we were not taking the vast wealth of this country and redirecting it to the families in need, which was the justification for doing it in the first place.

Poor families were not significant beneficiaries of strategies to target public benefits. In fact, during the 1980s we have moved closer to the residual social model of the United States, which has been the least effective approach to the reduction of poverty and despair among the developed societies of the West. As a result, structural levels of child poverty have not declined during the past decade. Of course, cyclical levels shift and the comparison of 1984 to 1988 child poverty totals is the comparison of totals at the peak of a recession to totals at the peak of a recovery. But during the past 15 years the structural nature of child poverty has persisted. It has never been below 15 per cent of the entire child population.

Future prospects for younger families remain bleak if present policy trends continue. In a forthcoming policy report, which is due to be released in May 1990, the Child Poverty Action Group will outline a program of public initiatives designed to eliminate child poverty in this decade. This program will call on Canadians to return to our European traditions of social policies and family support, which have historically served us well and have contributed to our distinct identity in North America. We will call for family endowment policies that will recognize the economic pressures and stress

*[Traduction]*

croissance réelle des salaires a stagné ou a légèrement diminué. Les revenus des familles ont très légèrement augmenté. Cela résulte du fait qu'un grand nombre de familles moyennes ont épuisé toutes leurs capacités de gains de réserve, atteignant la limite de ce qu'elles peuvent en tirer. Elles n'ont plus aucune ressource d'où puiser autre chose. À notre avis, ce sont ces familles-là qui sont vulnérables.

Quant aux familles qui surnagent, c'est-à-dire les familles avec enfants dont les revenus sont équivalents à 125 p. 100 du seuil de la pauvreté, 45 p. 100 d'entre elles ont besoin de deux revenus et toute érosion de l'un de ces revenus les condamnera à la pauvreté. Nous pensons que tout examen des conditions de la pauvreté dans l'enfance doit s'attarder sur ce groupe central de plus en plus vulnérable, et qu'il importe d'adopter des politiques et des programmes qui visent les conditions économiques d'ensemble des familles.

Le retrait des prestations aux familles à revenu faible et moyen n'a pas débouché sur un soutien accru pour les pauvres du pays. Entre 1980 et 1984, la richesse du pays s'est accrue de 4,3 p. 100, en dollars constants, sans tenir compte de l'inflation. Nous nous sommes plutôt bien tirés de cette période 1980-1984 parce que les prestations pour enfants versées aux familles pauvres ont augmenté de 5,7 p. 100, ce qui est supérieur à la croissance de la richesse réelle. Entre 1984 et 1988, comme l'a dit M<sup>me</sup> Kitchen, la richesse réelle en dollars constants s'est accrue de 15 p. 100, mais les prestations pour enfants versées aux familles pauvres n'ont augmenté que de 6,6 p. 100. Par conséquent, l'on retire ces prestations des familles à revenu faible et moyen, mais l'on ne redistribue pas la très grande richesse du pays aux familles nécessiteuses, alors que c'était là le motif invoqué au départ pour justifier la suppression de ces prestations.

Les familles pauvres n'ont pas beaucoup bénéficié des stratégies visant les diverses prestations. En fait, nous nous sommes rapprochés pendant les années 1980 du modèle social résiduel des États-Unis, l'approche la moins efficace pour réduire la pauvreté et le désespoir parmi toutes celles qui ont été mises en œuvre dans les sociétés développées de l'Ouest. C'est pourquoi les niveaux structuraux de la pauvreté dans l'enfance n'ont pas diminué au cours de la dernière décennie. Bien sûr, les niveaux cycliques changent et la comparaison des totaux enregistrés pour la pauvreté dans l'enfance en 1984 et en 1988 est une comparaison entre des chiffres correspondant au creux d'une récession et des chiffres correspondant à l'apogée d'une relance économique. Quoi qu'il en soit, au cours des 15 dernières années, la nature structurale de la pauvreté dans l'enfance a persisté. La pauvreté n'a jamais touché moins de 15 p. 100 du nombre total des enfants.

Si les tendances actuelles au niveau des politiques sont maintenues, les perspectives futures des jeunes familles demeurent tristes. Dans un rapport dont la parution est prévue pour mai 1990, le Child Poverty Action Group esquisse un programme d'initiatives publiques conçu en vue d'éliminer la pauvreté dans l'enfance dans la décennie en cours. Ce programme demanders aux Canadiens de retourner aux traditions européennes en matière de politiques sociales et de soutien de la famille, traditions qui nous ont bien servis par le passé et qui ont contribué à notre identité distincte en Amérique du Nord.

*[Text]*

of mainstream families, which will acknowledge the shared financial responsibility of both the community and parents for the cost of raising children, and which supplement the earning capacities of lone parents.

The cornerstone of these proposals would be the establishment of a child tax credit for median income families to reflect 25 per cent of the cost of raising a child. This credit would be fully indexed, would increase by 5 per cent per child for every \$1,000 that the family was below the median, and could cover the full expenses of raising a child for parents whose earnings or income were only sufficient to keep them out of adult poverty. We believe that Canada needs family endowment policies to end child poverty and to ensure that succeeding generations of children in Canada will never have to endure the diminished life chances facing one million poor children in Canada today. The test of any public policies ought to be whether they are socially desirable, economically feasible and politically sustainable. We are confident that family endowment policies would meet all three tests.

**Senator Haidasz:** I will start with your last recommendation for a family endowment policy. Has your organization estimated how much that would cost nationally?

**Professor Novick:** The costing of family endowment policies assumes that they are an expenditure and not a reallocation of responsibilities in a society. The question is how would we reallocate tax responsibilities in order to finance the child tax credit that we are describing? Clearly two kinds of reallocations would have to occur in the tax system. There are the vertical issues, which remain unaddressed in Canada, of rich/poor and what are the fair burdens among advantaged and less advantaged. However, we would also argue that there are horizontal issues of redistribution as well—that is, intergenerational responsibilities, such as: What are the obligations revenue-wise of adults without children to adults with children?

The Child Tax Credit or the family endowment policies would mean looking at public revenue policies with respect to levels of taxation for groups without families for children. Frankly, it would mean a raising of tax levels, particularly at the bottom, and providing the Child Tax Credit as a way to differentiate the relative purchasing power of adults with children compared to adults without children.

Yes, it would mean higher tax rates. However, the net effect would be that the purchasing power of mainstream and poor

*[Traduction]*

Nous demanderons l'adoption de politiques en matière de fonds de dotation pour les familles qui reconnaissent le stress et les pressions économiques des familles moyennes, qui reconnaissent la nécessité de partager les responsabilités financières à l'égard des enfants entre la communauté et les parents, et qui viennent compléter les capacités de gains des parents seuls.

La pierre angulaire de ces propositions serait l'établissement d'un crédit d'impôt pour enfants pour les familles à revenu moyen qui correspondrait à 25 p. 100 de ce que cela coûte d'élever un enfant. Ce crédit serait pleinement indexé et augmenterait de 5 p. 100 par enfant par tranche de 1 000 \$ qui manque à la famille pour atteindre le revenu moyen, et couvrirait toutes les dépenses faites pour un enfant par des parents dont les gains ou les revenus ne suffiraient qu'à épargner la pauvreté aux membres adultes de la famille. Nous croyons que le Canada doit adopter des politiques de dotation des familles qui mettent fin à la pauvreté dans l'enfance et qui veillent à ce que les générations futures du pays n'aient jamais à endurer les possibilités réduites auxquelles se trouvent aujourd'hui confrontés un million d'enfants canadiens pauvres. Le critère pour toute politique publique devrait être qu'elle soit souhaitable sur le plan social, faisable sur le plan économique et soutenable sur le plan politique. Nous sommes confiants que des politiques en matière de dotation pour les familles satisferaient ce triple critère.

**Le sénateur Haidasz:** J'aimerais commencer par vous interroger sur votre dernière recommandation visant l'élaboration d'une politique de création d'un fonds de dotation pour les familles. Votre organisme a-t-il évalué ce que cela coûterait au pays?

**M. Novick:** L'établissement du coût de politiques de dotation pour les familles laisse entendre qu'il s'agirait d'une dépense et non pas d'une redistribution des responsabilités au sein de la société. La question est de savoir comment nous redistribuerions les responsabilités fiscales de façon à pouvoir financer le crédit d'impôt pour enfants que nous décrivons. Assurément, il faudrait que s'opèrent à l'intérieur du système fiscal deux genres de redistributions. Il y a les questions verticales des riches/pauvres et de ce qui constitue un fardeau juste pour les privilégiés et pour les moins privilégiés, et l'on n'y a toujours pas trouvé de réponse au Canada. Il y a cependant également des questions horizontales de redistribution, et je veux parler ici de responsabilités «inter-générationnelles», du genre: quelles sont les obligations, en matière de revenu, des adultes sans enfants comparativement à celles des adultes avec enfants?

Les crédits d'impôt pour enfants et les politiques de création de fonds de dotation pour les familles exigeraient que l'on examine les politiques en matière de revenu relativement aux taux d'imposition pour les différentes catégories, avec et sans enfants. Bien franchement, il faudrait augmenter les impôts, surtout au niveau inférieur, et utiliser les crédits d'impôt pour enfants pour marquer la différence entre le pouvoir d'achat relatif des adultes avec enfants comparativement à celui des adultes sans enfant.

Il faudrait, certes, augmenter les taux d'imposition. Cependant, cela aurait pour conséquence nette d'augmenter le pou-



*[Text]*

families with children would be increased relative to adults without children as well as the redistributive effects of tax rates that go after the vertical issues. I cannot put a cost on it because the Child Tax Credit is not a Health and Welfare program. It is a reassignment of the tax burdens and responsibilities and tax benefits.

**Senator Haidasz:** Canadians have been waiting for the federal government to come up with an adequate child care program. Do you think that should have priority over your endowment policy or Child Tax Credits?

**Professor Kitchen:** We see the two being connected, and we would argue that a child care policy is part of the child endowment we have in mind. For instance, the French government is paying an especially enriched type of family allowance to parents with a child under the age of three, and then the école maternelle nursery school picks the program up from there. The benefit starts when the pregnancy has advanced four months, and this enriched program lasts until the child enters nursery school. In France the nursery school system is within the public school system. We see that as a continuum.

**Professor Novick:** Senator, the policy question we would pose is this one: How is it that countries in Western Europe, which are not wealthier than Canada and also have to compete in the global economy, are able to substantially invest in a whole range of endowment policies for families, which include child care, primary education, extended parental leave and generous children's benefits? Why is it they can do that and we cannot? We do not understand what the answer is economically because we do not see what the economic barriers are. It seems to us that the problem is one of collective values and political will.

**Senator David:** I would like to return to the question of poverty levels in different countries. I would like to know what has been done in countries where there is a lower level of child poverty compared to another country. I think you mentioned that the United States has the worst level of endowment and that Canada would be in between. In France all these programs are undertaken by the social security program. Every year there is a battle at the government level because there is not enough money to support the program. Therefore, the government is increasing the contribution on the part of the family to participate in this program. I would like to know the date of your statistics from France, because I think the situation has deteriorated in the last two or three years. I may be wrong, but that is my impression. I was surprised when you stated that the U.S. has the worst program in the world to fight child poverty. You have given us many statistics, but I hope you will give us a report so that we can analyze the many interesting figures. I did not have time to compare them or digest them.

*[Traduction]*

voir d'achat des familles pauvres et moyennes avec enfants comparativement à celui des adultes sans enfant et multiplierait également les effets de redistribution des taux d'imposition pour s'attaquer aux questions verticales que je viens d'évoquer. Je ne peux pas attribuer un coût à cela car le crédit d'impôt pour enfants n'est pas un programme de Santé et de Bien-être social. Il s'agit d'une redistribution des fardeaux fiscaux et des responsabilités ainsi que des avantages fiscaux.

**Le sénateur Haidasz:** Les Canadiens attendent que le gouvernement fédéral mette sur pied un programme de garde d'enfants satisfaisant. Pensez-vous que cela devrait être prioritaire par rapport à une politique de création de fonds de dotation ou au crédit d'impôt pour enfants?

**Mme Kitchen:** Les deux choses sont selon nous liées, et le programme de création de fonds de dotation pour enfants que nous envisageons comprendrait une politique en matière de garde d'enfants. En France, par exemple, le gouvernement verse des allocations familiales supérieures aux parents qui ont un enfant âgé de moins de trois ans après quoi c'est l'école maternelle qui intervient et assure le programme. Les prestations sont versées dès le quatrième mois de la grossesse et ce programme enrichi reste en vigueur jusqu'à ce que l'enfant entre à l'école maternelle. En France, le système des écoles maternelles relève du système d'éducation publique. Il s'agit d'un ensemble qui s'enchaîne.

**M. Novick:** Sénateur, en ce qui concerne les politiques, la question que nous poserions est la suivante: comment se fait-il que les pays d'Europe de l'Ouest, qui ne sont pas plus riches que le Canada et qui doivent eux aussi être concurrentiels dans l'économie globale, sont en mesure d'investir beaucoup dans toute une gamme de politiques de dotation pour les familles, comprenant soins de santé, éducation primaire et congés parentaux prolongés et prévoyant également des prestations pour enfants très généreuses? Comment se fait-il que ces pays peuvent faire cela et que nous nous ne le pouvons pas? Nous ne comprenons pas quelle est la réponse sur le plan économique, étant donné que nous ne voyons pas quelles sont les barrières économiques. Il nous semble qu'il s'agit plutôt d'un problème de valeurs collectives et de volonté politique.

**Le sénateur David:** J'aimerais revenir à la question des niveaux de pauvreté dans différents pays. J'aimerais savoir ce qui a été fait dans les pays où le niveau de la pauvreté dans l'enfance est inférieur à celui d'autres pays. Il me semble vous avoir entendu dire que ce sont les États-Unis qui arrivent au dernier rang en matière de dotation et que le Canada se situerait vers le milieu. En France, tous ces programmes relèvent du programme de sécurité sociale. Chaque année, il y a toute une bagarre au sein du gouvernement parce qu'il n'y a pas assez d'argent pour financer le programme. C'est pourquoi le gouvernement augmente la contribution de la famille dans le cadre du programme. J'aimerais savoir de quand datent vos statistiques sur la France, car je pense que la situation s'y est détériorée au cours des deux ou trois dernières années. J'ai peut-être tort, mais c'est là mon impression. J'ai été étonné de vous entendre dire que les États-Unis ont le pire programme de lutte contre la pauvreté dans l'enfance au monde. Vous nous avez donné beaucoup de statistiques, mais j'espère que vous

[Text]

**Professor Kitchen:** The Europeans now have a Centre of Poverty Studies in Luxembourg. Canada is a member and submits income data. The latest figures we obtained from this Luxembourg data is that within the Western world, the United States, with its highly targeted programs, have the worst record in child poverty. Unfortunately, Canada is not doing much better. We are the next country after the United States.

I would hasten to emphasize that this is a development since 1984. Professor Novick's figures show that before this government was elected, during the time of economic recession the previous Liberal government did better in supporting poor children.

The countries that are doing very well, particularly Sweden, France and Norway, all have child poverty levels at approximately 5.3, 5.4 and 5.5 per cent. Our level is approximately 13 per cent and the United States is close to 20 per cent.

The countries that are doing well are countries that have very generous universal programs. The stress is on income support for mainstream families. The example, we have seen in Canada that once you start attacking benefits going to middle-income people, it hurts the poor just as much as it hurts the middle-income groups. Only the very rich benefit from having taxes cut; so they do not care whether the benefits exist.

**Senator David:** When you speak of universal programs, you speak of what we call universality, which means it is the same for every child in the country. Are you sure that such a program is universal in France?

**Professor Kitchen:** Yes, it is.

**Professor Novick:** Margaret Thatcher has kept universality in Great Britain.

**Professor Kitchen:** In Margaret Thatcher's government the British child benefit, which is more than ours, is not taxable.

**Professor Novick:** Senator David, I would like to respond to your question regarding what is done in Europe. There are three or four measures. The basic endowment—over \$100 Canadian per month—is generous. There are special endowments for single parents that are substantial. There are supplementary programs that deal with housing costs. There are programs that provide enriched benefits, as they do in France, for parents with younger children. These benefits are stacked. The ground floor, however, is solid.

It is a trick to call it universality. Let us call it what it is. One of the consequences of eroding benefits to middle- and modest-income families, which is what the agenda is, is that it

[Traduction]

pourrez nous fournir un rapport afin que nous puissions analyser tous ces chiffres fort intéressants. Je n'ai pas eu le temps de les comparer ni de les digérer.

**Mme Kitchen:** Les Européens ont maintenant un centre d'étude sur la pauvreté au Luxembourg. Le Canada en est membre et il lui fournit certaines données en matière de revenus. D'après les derniers chiffres que nous avons obtenus auprès de ce centre, dans le monde occidental, les États-Unis, avec leurs programmes très ciblés, affichent la pire situation en matière de pauvreté chez les enfants. Malheureusement, le Canada ne fait guère mieux. Nous arrivons tout de suite après les États-Unis.

Je m'empresse de souligner qu'il s'agit d'un changement qui est survenu depuis 1984. Les chiffres de M. Novick révèlent qu'avant l'arrivée au pouvoir des conservateurs, le gouvernement libéral s'était mieux débrouillé pour venir en aide aux enfants pauvres, et ce malgré le fait que le pays traversait alors une récession économique.

Les pays qui ont de très bons résultats, et tout particulièrement la Suède, la France et la Norvège, affichent tous des niveaux de pauvreté d'environ 5,3, 5,4 ou 5,5 p. 100. Le niveau au Canada est d'environ 13 p. 100 et aux États-Unis il frôle les 20 p. 100.

Les pays qui ont de bons résultats sont ceux qui ont de très généreux programmes universels. On y met l'accent sur le soutien du revenu pour les familles moyennes. Lorsque l'on s'attaque aux prestations dont bénéficient les personnes à revenu moyen, cela nuit tout autant aux pauvres, comme nous avons pu le constater au Canada. Seuls les très riches bénéficient des réductions d'impôt et peu leur importe que les prestations existent ou non.

**Le sénateur David:** Lorsque vous parlez de programmes universels, vous voulez parler de ce que nous appelons l'universalité, ce qui signifie que c'est la même chose pour chaque enfant au pays. Êtes-vous bien certaine que ces programmes sont universels en France?

**Mme Kitchen:** Oui.

**M. Novick:** Margaret Thatcher a maintenu l'universalité en Grande-Bretagne.

**Mme Kitchen:** Sous l'administration de Margaret Thatcher, la prestation pour enfant, qui est supérieure à la nôtre, n'est pas imposable.

**M. Novick:** Sénateur David, j'aimerais répondre à votre question relativement à ce qui se fait en Europe. Il existe trois ou quatre mesures. La dotation de base—plus de 100 \$ canadiens par mois—est généreuse. Il y a les dotations spéciales pour les parents seuls, et celles-ci sont considérables. Il y a également des programmes supplémentaires qui visent les frais de logement et il y a des programmes en vertu desquels des prestations augmentées sont versées. C'est le cas de ce programme en vigueur en France qui vise les parents qui ont de jeunes enfants. Les prestations sont superposées, mais la base, au départ, est déjà solide.

C'est une astuce que de parler d'universalité. Disons ce qui est. L'une des conséquences de l'érosion des prestations versées aux familles à revenu faible et moyen—et c'est ce qui est prévu



[Text]

divides people in this country and creates conditions which are not generous for the poor or modest- and middle-income people. The paralysis in the United States has always been the following: Working class families, blue collar families, families that are struggling in the mainstream resist more benefits for the poor because they think they have to pay for them and, more importantly, they do not get any benefits for them.

In effect, when a government begins to erode benefits for middle- and modest-income families, it introduces class warfare into the social policy system and prevents neither group from benefitting. If targeting really worked, then social assistance would be the most generous form of payment in the country. Historically it is not, because there is no political foundation to social assistance.

The Guaranteed Income Supplement for seniors works because all seniors feel they are beneficiaries for Canada's social security program. The minute we remove increasing numbers of middle- and modest-income seniors from public benefits, we once again create the conditions of class warfare.

What has been done in the last four years is very sophisticated, because the language has diverted people. The issue, I repeat, is not the bank president receiving a family allowance. The issue is: Should working class and modest income families have their public benefits eroded? Under this government the answer has been yes.

**Senator David:** You have said that the majority of poor children come from two-parent families. What does the word "majority" mean? Does it mean 55 per cent, 60 per cent, 70 per cent?

**Professor Kitchen:** It is two-thirds. So often child poverty is identified with single parenthood. That is true to a certain extent. The incidence of poverty for one-parent families is created, but the majority of poverty, in actual numbers, is created in two-parent families. That is a reflection of the decline of wage levels and increases in taxation. Many families are actually being taxed into poverty.

**Senator David:** What per cent of the two-thirds majority would have both parents working outside the home?

**Professor Novick:** In 1987, where couples were involved, 27 per cent had both parents working and they were still poor.

**Senator David:** The majority of the two-thirds has only one working parent?

**Professor Novick:** Or two working part time.

**Senator David:** One working full time is the equivalent of two working part time.

[Traduction]

au programme—c'est que cela divise les gens et crée des conditions qui ne sont intéressantes ni pour les pauvres ni pour les personnes à revenu modeste ou moyen. La paralysie aux États-Unis a toujours été la suivante: les familles ouvrières, les familles cols bleus, les familles qui s'accrochent pour rester dans la bonne moyenne s'opposent à ce que l'on offre davantage de prestations aux pauvres parce qu'elles pensent qu'elles devront les financer et, plus important encore, qu'elles n'en tireront rien elles-mêmes.

En fait, lorsqu'un gouvernement commence à s'attaquer aux prestations prévues pour les familles à revenu modeste et moyen, il fait intervenir la lutte des classes dans le système des politiques sociales et empêche les deux groupes d'en titrer quoi que ce soit. Si le ciblage fonctionnait, alors l'assistance sociale serait la forme de paiement la plus généreuse au pays. Mais, historiquement, elle ne l'est pas, car l'assistance sociale ne s'appuie sur aucun fondement politique.

Le supplément de revenu garanti pour les personnes âgées fonctionne parce que toutes les personnes âgées ont le sentiment de bénéficier du programme de sécurité sociale du Canada. Dès que l'on retirera des prestations aux personnes âgées à revenu modeste et moyen, cela relancera la lutte des classes.

Ce qui a été fait au cours des quatre dernières années est très sophistiqué, car les formules utilisées ont embrouillé les gens. Le problème, je le répète, n'est pas que le président d'une banque reçoive des allocations familiales. La question est la suivante: les familles à revenu modeste et les familles ouvrières devraient-elles voir leurs prestations diminuer? Avec l'actuel gouvernement, la réponse a été oui.

**Le sénateur David:** Vous avez dit que la majorité des enfants pauvres vivent dans des familles biparentales. Que signifie le mot «majorité»? Cela signifie-t-il 55 p. 100, 60 p. 100, 70 p. 100?

**Mme Kitchen:** Il s'agit des deux tiers. L'on associe si souvent la pauvreté chez les enfants aux familles monoparentales. Cela est vrai dans une certaine mesure. Il y a des familles monoparentales pauvres, mais le gros de la pauvreté, si l'on s'appuie sur les chiffres réels, se retrouve du côté des familles biparentales. Cela est imputable à la baisse des niveaux salariaux et aux augmentations du côté des impôts. En fait, un grand nombre de familles sont condamnées à la pauvreté par les impôts qu'elles doivent payer.

**Le sénateur David:** Quel pourcentage de cette majorité des deux tiers ont des parents qui travaillent tous les deux à l'extérieur du foyer?

**M. Novick:** En 1987, si l'on ne tient compte que des situations de couples, dans 27 p. 100 des cas, les deux parents travaillaient et les enfants vivaient malgré tout dans la pauvreté.

**Le sénateur David:** La majorité de ces deux tiers n'ont qu'un parent qui travaille?

**M. Novick:** Ou deux qui travaillent à temps partiel.

**Le sénateur David:** Un parent qui travaille à temps plein équivaut à deux parents qui travaillent à temps partiel.

[Text]

**Professor Novick:** Almost 50 per cent of couples who are poor with children have either a full-time earner or two earners. It is not just a phenomenon of under-employment. It is a problem, we would submit—and you probably have ample research evidence—of deteriorating wages which are emerging.

**The Chairman:** And labour market conditions, part-time work having no benefits attached?

**Professor Novick:** Precisely.

**The Chairman:** I should like to ask a couple of questions on which you may want to report back to me later.

In your April 1986 document, "A Fair Chance For All Children," you talked about child care primary schooling education enrichment programs. You clearly redesigned provincial ministries of education. What role do you see at the federal level? Would you like us, for example, to make recommendations about some federal agency in relation to your proposal?

**Ms. Piggot:** We will have to get back to you on that. However, I would like to explain that since we issued that document it became apparent to us that as child poverty started to become an issue with some residents in the country, the immediate response, both in the public and among service providers and policy-makers, was to develop innovative services to compensate kids for the fact that they were born into families that were poor. Because of this focus of attention that has built up across the country, it seemed necessary to devote most of our energy to the income-employment side of the question.

Our position now, as it was when we started, is that no amount of services, whether they are provided in the educational system, through innovative public health techniques, through children's mental health services or Head Start programs, is ever going to compensate fully children who are born into families who are economically stressed.

We do not have an immediate answer to that question because, quite frankly, for the past three years we have spent most of our time thinking about how we can drag this whole question of solutions toward child poverty back where we think it belongs, which is on the employment-income side of the equation. That is not to say the other side is not important, but there are many people working on that.

**The Chairman:** I appreciate that. Dr. Kitchen, you referred to a U.S. study indicating that only 4 per cent of children born in poverty get out of poverty.

Could we have the reference? Is anyone in Canada looking at that question, and do you believe that it would be roughly the same in Canada?

**Professor Kitchen:** The only study on social mobility I know of in Canada is the study by Tepperman. I do not think that was too positive.

**The Chairman:** Rick Augmunson has better data than Tepperman. What fascinates me is the fact that of children who

[Traduction]

**M. Novick:** Près de 50 p. 100 des couples avec enfants qui sont pauvres comptent sur soit un revenu à temps plein soit deux revenus. Ce n'est pas uniquement un phénomène de sous-emploi. Selon nous, c'est également un problème—et vous en avez sans doute amplement la preuve dans les travaux de recherche dont vous disposez—de baisse des salaires.

**Le président:** Et des conditions du marché du travail, et je songe tout particulièrement aux emplois à temps partiel qui ne sont assortis d'aucun avantage social.

**M. Novick:** Précisément.

**Le président:** J'aimerais vous poser quelques questions auxquelles vous voudrez peut-être me répondre un peu plus tard.

Dans votre document d'avril 1986 intitulé «A Fair Chance For All Children», vous parlez de programmes enrichis de soins à l'enfance et d'éducation primaire. Vous y refaites les ministères provinciaux de l'Éducation. Quel rôle entrevoyez-vous au niveau fédéral? Aimeriez-vous, par exemple, que nous fassions des recommandations au sujet d'une agence fédérale, dans le contexte de votre proposition?

**Mme Piggot:** Il nous faudra vous recontacter là-dessus. J'aimerais néanmoins vous dire que depuis que nous avons publié ce document, il nous est devenu apparent qu'au fur et à mesure que la pauvreté dans l'enfance a commencé à préoccuper certains citoyens, la réponse immédiate, tant du côté du public que du côté des décisionnaires et des pourvoyeurs de services, a été d'élaborer de nouveaux services innovateurs pour compenser les enfants nés dans des familles pauvres. Étant donné l'attention qui a été mobilisée autour de cela d'un bout à l'autre du pays, il nous a paru nécessaire de consacrer le gros de notre énergie à l'aspect revenu-emploi de la question.

Notre position aujourd'hui, comme à nos tout débuts, c'est que des services, aussi nombreux soient-ils, et qu'ils soient fournis dans le cadre du système éducatif ou grâce à des techniques de santé publique novatrices, à des services de santé mentale pour les enfants ou à des programmes Bon départ, ne vont jamais suffire à eux seuls pour compenser pleinement les enfants qui sont nés dans des familles défavorisées.

Nous n'avons pas de réponse immédiate à cette question car, bien franchement, au cours des trois dernières années nous avons consacré le gros de notre temps à réfléchir à ce que nous pourrions faire pour replacer toute cette question de solutions à la pauvreté de l'enfance là où elle doit s'inscrire, c'est-à-dire du côté emploi-revenu de l'équation. Cela ne veut pas dire que l'autre côté n'est pas important, mais il y a déjà beaucoup de gens qui y travaillent.

**Le président:** J'apprécie cela. Madame Kitchen, vous avez fait état d'une étude américaine révélant que seuls 4 p. 100 des enfants nés dans la pauvreté réussissent à s'en sortir.

Pourriez-vous nous dire de quelle étude il s'agit? Y a-t-il quelqu'un au Canada qui examine la question et pensez-vous que la situation serait sensiblement la même ici?

**Mme Kitchen:** La seule étude sur la mobilité sociale au Canada que je connaisse est celle de Tepperman. Je ne pense pas qu'il en soit ressorti grand-chose de positif.

**Le président:** Rick Augmunson a de meilleures données que Tepperman. Ce qui me fascine, c'est le fait qu'il y ait parmi les



*[Text]*

grow up in poverty, some do make it out. What can we learn in the public policy domain as to the differences among families of those who make it and those who do not? We have asked this question of previous witnesses, and we would be glad to have you get back to us on that.

I should like to add another question before you respond. Professor Novick, you talked about the idea of human resource philosophy. We are overwhelmed by a market philosophy and human resource philosophy. Do you know if anyone has looked at the problem in countries like Singapore, where the third child is not funded? Mother gets no benefits as a countervailing weight to the issues we are looking at here.

**Professor Novick:** One of the things I did raise, and it does concern me, is that our comparative studies out of Canada on social policies for families are not terribly strong. That is an area where we have to become far more expert, because then we do not argue theory and principles with people; we argue hard evidence. It is important that more of that research be developed.

I do not know of any strong comparative studies. I know of Americans who have conducted them, but they do it with American eyes.

**The Chairman:** I agree with you entirely about the need for research. Have you ever looked at the question of the decline in inter-generational transfers, in addition to labour market and state transfers? Have you looked at the costs for children in public schools—that is, school outings, school activities—as being in dollars perhaps not very significant, but highly significant to families living on the edge?

**Professor Novick:** We all wear many hats. You have seen two of mine and one of theirs. There is another hat that others are wearing, and that is a proposed project of the Social Planning Council of Metro Toronto and the Family Service Association, a child poverty action group, to look at the status of younger families today. We want to compare a wide range of issues over the last 25 years, which would include issues of creeping user fees around so-called public services, and public pricing practices with respect to families with children. Try taking children to the movies these days. Try taking them to the museum other than on what I call welfare night, the free night. Try taking a membership out in certain recreation agencies in the community. The questions that you are posing are another area of investigation that we have to do.

We have to leave, but I want to make one final comment on my part to this committee. If we thought that by appearing here tonight we were speaking to the current government of Canada, we too would not be here.

Our sense is that the Senate has an opportunity—as do the senators around this table, given their backgrounds—of beginning to alert Canadian people beyond this government to 1992

*[Traduction]*

enfants qui grandissent dans la pauvreté certains qui s'en sortent. Que pourrions-nous apprendre sur les différences qui existent entre les familles de ceux qui s'en sortent et celles de ceux qui ne s'en sortent pas? Nous avons posé cette question à d'autres témoins, et nous aimerions bien que vous nous fassiez savoir ce que vous en pensez.

J'aimerais, avant que vous ne répondiez, vous poser encore une autre question. Monsieur Novick, vous avez parlé de l'idée d'une philosophie axée sur les ressources humaines. Nous sommes envahis par une philosophie de marché et de ressources humaines. Savez-vous si quelqu'un s'est penché sur le problème qui existe dans des pays comme Singapour, où il n'y a pas d'aide financière pour le troisième enfant? La mère ne touche aucune prestation, et c'est censé être une désincitation.

**M. Novick:** L'une des choses que j'ai soulevées, et cela me préoccupe beaucoup, c'est que les études comparatives canadiennes sur les politiques sociales pour les familles ne sont pas très solides. Il s'agit d'un domaine où il nous faudra être beaucoup plus calés, car il ne s'agit pas de parler théorie et principes avec les gens, mais de parler preuves concrètes. Il est important qu'il se fasse plus de recherches dans ce domaine.

Je ne connais aucune bonne étude comparative. Je connais des Américains qui en ont réalisé, mais ils l'ont fait avec un regard américain.

**Le président:** Je suis tout à fait d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il importe de faire de la recherche. Vous êtes-vous penchées sur la question du déclin des transferts entre générations, qui viennent s'ajouter aux transferts de l'État et du marché du travail? Avez-vous examiné les coûts des sorties scolaires, des activités scolaires, etc., qui ne représentent peut-être pas grand-chose en dollars, mais qui revêtent beaucoup d'importance pour les familles qui vivent sur le bord du précipice?

**M. Novick:** Nous portons tous de nombreux chapeaux. Vous avez vu deux des miens et un des leurs. Il y a encore un autre chapeau que certains portent, et je songe ici à un projet que se propose d'entreprendre le Conseil de planification sociale de la région métropolitaine de Toronto et la Family Service Association, un groupe de lutte contre la pauvreté des enfants, et qui aurait pour objet d'examiner le statut des jeunes familles d'aujourd'hui. Nous aimerions faire une comparaison de quantité de données sur les 25 dernières années, dont les frais d'utilisateurs pour différents services publics qui ne cessent d'augmenter et les pratiques d'établissement de prix qui touchent les familles avec enfants. Essayez d'emmener des enfants au cinéma ces jours-ci. Essayez de les emmener au musée un soir autre que celui où l'entrée est libre et que j'appelle «soir des assistés sociaux». Essayez d'acheter une carte de membre d'un organisme de loisirs dans votre localité. Vous posez des questions qui devront faire l'objet d'autres recherches encore.

Il nous faut partir, mais j'aimerais faire une dernière remarque au Comité. Si nous pensions qu'en comparaisant ici ce soir nous parlerions à l'actuel gouvernement du Canada, nous ne serions nous non plus pas venus.

Selon nous, le Sénat a la possibilité—comme l'ont tous les sénateurs réunis autour de cette table, étant donné leurs antécédents—de mettre en garde le peuple canadien, de le faire

[Text]

and beyond and to begin to frame an agenda that can be an agenda for the nineties when, hopefully, conditions in this country will be more favourable to public initiatives for families with children.

We do not expect you to be able to come up with proposals that will necessarily be implemented in the next two years. More significantly, we hope that you will frame public thinking so that it will allow for substantive policy initiatives for 1992 and beyond.

The kind of family endowment policies we are talking about are subject of a vast arena. They are income, labour market, services and the pricing of private commodities. We need a climate that understands this and is prepared to act when we have political leaders who believe in public investment for families.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Professor Kitchen:** The family endowment policies that we will be coming forward with are intergenerational transfers. We are talking about transfers of monitor resources to families with children just as we have accepted transfers to the elderly.

There are actually three levels: the children, who are the future; the protective level of people, who are the present; and the elderly, who are our past. There will be an intergenerational promise of transfer that we should like to see in the form of a family endowment policy between generations.

**The Chairman:** Thank you all very much. We realize that you now have to leave to catch a plane. We appreciate your testimony and hope that you will keep our committee on your telephone list as things develop.

**Ms. Piggot:** Thank you very much.

**Senator Haidasz:** Do you have some information about parental leave in European countries? Do not people in France and other countries also rely on their places of work? Do they not contribute to longer parental leave?

**Professor Kitchen:** Yes.

**The Chairman:** Thank you again.

The committee adjourned.

[Traduction]

regarder au-delà de l'actuel gouvernement, à ce qui l'attend en 1992 et au-delà, et de commencer à élaborer un programme pour les années 1990 en espérant que les conditions y soient plus favorables pour des initiatives publiques visant les familles avec enfants.

Nous ne nous attendons pas à ce que vous dressiez des propositions qui soient obligatoirement mises en œuvre au cours des deux prochaines années. Ce que nous espérons, c'est que vous pourrez orienter l'attitude des gens afin qu'il soit possible de prévoir d'importantes initiatives pour 1992 et au-delà, et cela est bien plus important.

Les politiques de dotation pour les familles que nous avons évoquées font intervenir quantité d'autres questions, notamment le revenu, le marché du travail, les services et l'établissement des prix par le secteur privé. Il nous faut un climat qui tienne compte de cela et qui soit prêt à suivre lorsque nous aurons des dirigeants politiques qui croiront dans le bien-fondé de l'investissement public dans les familles.

**Le président:** Merci beaucoup.

**Mme Kitchen:** Les politiques de dotation pour les familles que nous préparerons prévoiront des transferts entre générations. Il s'agira de transferts de ressources monétaires aux familles avec enfants, semblables aux transferts aux personnes âgées, que nous avons acceptés.

Il y a en fait trois niveaux: les enfants, qui sont l'avenir; le niveau tampon, c'est-à-dire les gens qui sont là en ce moment; et les personnes âgées, qui sont notre passé. Il y aura une promesse de transferts entre générations que nous aimerions voir prendre la forme d'une politique de dotation des familles entre générations.

**Le président:** Merci beaucoup à tous. Nous savons que vous avez un avion à prendre. Nous apprécions votre comparution et nous espérons que le Comité continuera de figurer sur votre liste de personnes et d'organismes à qui vous téléphonez pour les tenir au courant de toute nouveauté.

**Mme Piggot:** Merci beaucoup.

**Le sénateur Haidasz:** Disposez-vous de renseignements sur les congés parentaux qui existent dans les pays européens? En France et ailleurs les gens ne comptent-ils pas également sur leur employeur? Les employeurs ne contribuent-ils pas aux congés parentaux plus longs?

**Mme Kitchen:** Oui.

**Le président:** Merci encore.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Advisory Council on the Status of Women:*

Dr. Glenda Simms, President;  
Ms. Norma Logan, Chair of the Economic Development Committee;  
Ms. Joan Scott, Research Analyst;  
Ms. Elly Silverman, Director of Research.

*From the Nova Scotia Nutrition Council:*

Ms. Sandy Dyer, Member;  
Professor Elizabeth Shears, Chair elected.

*From the Child Poverty Action Group:*

Ms. Susan Pigot, Chair;  
Professor Brigitta Kitchen, Social Policy Coordinator;  
Professor Marvyn Novick, Social Policy Coordinator.

*Du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme:*

M<sup>me</sup> Glenda Simms, présidente;  
M<sup>me</sup> Norma Logan, présidente du Comité du développement économique;  
M<sup>me</sup> Joan Scott, analyste de la recherche;  
M<sup>me</sup> Elly Silverman, directrice de la recherche.

*Du «Nova Scotia Nutrition Council»:*

M<sup>me</sup> Sandy Dyer, membre;  
M<sup>me</sup> Elizabeth Shears, présidente désignée.

*Du «Child Poverty Action Group»:*

M<sup>me</sup> Susan Pigot, présidente;  
M<sup>me</sup> Brigitta Kitchen, coordonnateur de la politique;  
M. Marvyn Novick, coordonnateur de la politique.



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Social Affairs, Science and Technology

*Chair:*  
The Honourable LORNA MARSDEN

Tuesday, May 1, 1990  
Tuesday, May 8, 1990  
Tuesday, May 29, 1990  
Tuesday, June 12, 1990

### Issue No. 22

#### Third and last Proceedings on:

Bill C-16—An Act to establish the Canadian Space  
Agency and to provide for other matters  
in relation to space

#### Ninth Proceedings on:

The relationship between childhood poverty and certain  
significant and costly social problems that manifest  
themselves in adult life and on measures that might  
better alleviate such problems

*(continued on next page)*

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MARSDEN

Le mardi 1<sup>er</sup> mai 1990  
Le mardi 8 mai 1990  
Le mardi 29 mai 1990  
Le mardi 12 juin 1990

### Fascicule n° 22

#### Troisième et dernier fascicule concernant:

Projet de loi C-16—Loi portant création de l'Agence  
spatiale canadienne et traitant d'autres questions  
liées à l'espace

#### Neuvième fascicule concernant:

Le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance  
et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se  
manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles  
d'atténuer ces problèmes

*(suite à la page suivante)*





**Eighth Proceedings on:**

Problems encountered in short-term care hospitals and institutions under the National Health Program in Canada

**Huitième fascicule concernant:**

Les problèmes des hôpitaux et établissements de soins de courte durée, dans le cadre du Programme national de santé au Canada

**First and last Proceedings on:**

Industry, Science and Technology Votes 1, 5, L10, L15, 20, 25, 35 and 40 of the 1990-91 Estimates

**Premier et dernier fascicule concernant:**

Les crédits 1, 5, L10, L15, 20, 25, 35 et 40 d'Industrie, Sciences et Technologie contenu dans le Budget des dépenses 1990-1991

---

**INCLUDING:**

Fourteenth Report of the Committee

---

**Y COMPRIS:**

Le quatorzième rapport du Comité

---

**APPEARING:**

The Honourable William C. Winegard,  
Minister of State, Science and Technology

---

**COMPARAÎT:**

L'honorable William C. Winegard,  
ministre d'État, Sciences et Technologie

**WITNESSES:**

(See back cover)

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Senator Lorna Marsden, *Chair*  
The Honourable Senator Brenda Robertson, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

Austin	*MacEachen (or Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (or Doody)
Gigantès	Spivak
Hébert	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to rule 66(4) of the Rules of the Senate:

On May 10, 1990:

Senator Hébert replaced Senator Haidasz.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Présidente:* L'honorable sénateur Lorna Marsden  
*Vice-présidente:* L'honorable sénateur Brenda Robertson

Les honorables sénateurs:

Austin	*MacEachen (ou Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Spivak
Hébert	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement du Sénat:

Le 10 mai 1990:

Le sénateur Hébert remplace le sénateur Haidasz.



## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 21, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Turner:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine and report upon the relationship between childhood poverty and certain significant and costly social problems that manifest themselves in adult life and on measures that might better alleviate such problems; and

That the Committee present its report no later than December 31, 1989.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, December 20, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceeded to the consideration of the Tenth Report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology (extension of date of final report re study on child poverty), presented in the Senate on 19th December, 1989.

After debate,

The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Watt, that the Report be adopted.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, December 20, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator David moved, seconded by the Honourable Senator Cogger, that the Bill C-16, An Act to establish the Canadian Space Agency and to provide for other matters in relation to space, be read the second time.

After debate, and

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator David moved, seconded by the Honourable Senator Cogger, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 décembre 1989.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du dixième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (date du rapport final sur l'étude sur la pauvreté de l'enfance reportée), présenté au Sénat le 19 décembre 1989.

Après débat,

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt, que le rapport soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur David propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger, que le Projet de loi C-16, Loi portant création de l'Agence spatiale canadienne et traitant d'autres questions liées à l'espace, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur David propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger, que le projet de loi soit déposé au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 28, 1989:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator David, seconded by the Honourable Senator Poitras:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to undertake a preliminary study of problems encountered in short-term care hospitals and institutions under the National Health Program in Canada; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1990.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, March 14, 1990:

“The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Turner:

That the Order of Reference of the Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology dated June 28, 1989, respecting problems encountered in short-term care hospitals and institutions under the National Health Program in Canada, be amended by deleting the words “March 31, 1990” and substituting therefor the words “June 29, 1990”.

After debate,

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* dated Wednesday, April 11, 1990:

“The Honourable Senator Marsden moved, seconded by the Honourable Senator Watt:

That Industry, Science and Technology Votes 1, 5, L10, L15, 20, 25, 35 and 40 of the 1990-91 Estimates, which were referred to the Standing Senate Committee on National Finance on 13th March, 1990, be withdrawn from the said Committee and referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

ATTEST:

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 28 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur David, appuyé par l'honorable sénateur Poitras,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à entreprendre une étude préliminaire sur les problèmes des hôpitaux et établissements de soins de courte durée, dans le cadre du Programme national de santé au Canada; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 14 mars 1990:

«L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner,

Que l'ordre de renvoi du Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie du 28 juin 1989, concernant les problèmes des hôpitaux et établissements de soins de courte durée, dans le cadre du Programme national de santé au Canada, soit modifié en retranchant les mots «31 mars 1990» et en les remplaçant par les mots «29 juin 1990».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 11 avril 1990:

«L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt,

Que les crédits 1, 5, L10, L15, 20, 25, 35 et 40 d'Industrie, Sciences et Technologie contenu dans le Budget des dépenses 1990-1991, qui a été déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales le 13 mars 1990, soient retirés dudit Comité et déférés au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 1, 1990  
(39)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met, *in camera*, at 9:01 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Austin, David, Gigantès, Haidasz, Marsden, Robertson, Thériault and Tremblay. (8)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Hébert. (1)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee. Ms. Sandra Harder, Research Officer, Political and Social Affairs Division, Library of Parliament. Mr. Ken Battle, Advisor to the Committee, Director, National Council of Welfare.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated December 20, 1989 respecting Bill C-16, an Act to establish the Canadian Space Agency.

The Committee commenced its clause by clause study.

Clauses 2 to 29 carried.

Clause 1 carried.

The Title carried.

The Bill carried.

*Ordered*—That the Chair report the Bill without amendment to the Senate.

At 9:12 a.m., the sitting was suspended.

At 9:34 a.m., the sitting resumed.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 21, 1989 respecting Child Poverty and Adult Social Problems.

Mr. Ken Battle made a presentation and answered questions.

At 9:53 a.m., the Vice-Chair, the Honourable Senator Robertson, took the Chair.

At 10:23 a.m., the Chair, the Honourable Senator Marsden, resumed the Chair.

At 10:53 a.m., the Committee adjourned until 8 p.m. this evening.

EVENING SITTING  
(40)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 8:05 p.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators David, Haidasz, Marsden and Robertson. (4)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee. Ms. Sandra Harder, Research Officer, Political and Social Affairs Division, Library of Parliament.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 1<sup>er</sup> MAI 1990  
(39)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 9 h 01, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Austin, David, Gigantès, Haidasz, Marsden, Robertson, Thériault et Tremblay. (8)

*Autres sénateur présent:* L'honorable sénateur Hébert. (1)

*Présents:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité; M<sup>me</sup> Sandra Harder, attachée de recherche, Division des affaires politiques et sociales; M. Ken Battle, conseiller du Comité, directeur, Conseil national du bien-être social.

*Aussi présents:* Les sténographes du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 20 décembre 1989, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-16, Loi portant création de l'Agence spatiale canadienne.

Le Comité entreprend l'étude article par article.

Les articles 2 à 29 sont adoptés.

L'article 1 est adopté.

Le titre est adopté.

Le projet de loi est adopté.

*Il est ordonné*—Que le président fasse rapport au Sénat du projet de loi sans amendement.

À 9 h 12, la séance est suspendue.

À 9 h 34, la séance reprend.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit son étude de la pauvreté dans l'enfance et des problèmes sociaux à l'âge adulte.

M. Ken Battle fait une présentation et répond aux questions.

À 9 h 53, le vice-président, l'honorable sénateur Robertson, occupe le fauteuil.

À 10 h 23, le président, l'honorable sénateur Marsden, reprend le fauteuil.

À 10 h 53, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 20 heures.

SÉANCE DU SOIR  
(40)

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 20 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs David, Haidasz, Marsden et Robertson. (4)

*Présents:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité; M<sup>me</sup> Sandra Harder, attachée de recherche, Division des affaires politiques et sociales, Bibliothèque du

ment. Messrs. David Ross and Richard Shillington, Advisors to the Committee.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 21, 1989 respecting Child Poverty and Adult Social Problems.

Messrs. David Ross and Richard Shillington made a presentation and answered questions.

At 9:47 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 8, 1990

(41)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met, *in camera*, at 9:02 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators David, Haidasz, Marshall, Marsden, Robertson, Thériault and Tremblay. (7)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Hébert. (1)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee.

The Committee discussed its budget for its consideration of Estimates of the Department of Veterans Affairs.

*It was agreed,*—That this Committee concur in the following budget application for the purpose of its consideration of Estimates of the Department of Veterans Affairs, and that the Chair submit the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Special Services	\$18,300.00
Transportation and Communications	400.00
All Other Expenditures	300.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$19,000.00</b>

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 28, 1989 respecting problems encountered in short-term care hospitals and institutions under the National Health Program in Canada.

The Committee commenced its consideration of a draft report.

At 11:04 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 29, 1990

(42)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met, *in camera*, at 9:12 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Austin, Marsden, Spivak, Thériault and Tremblay. (5)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Haidasz. (1)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee.

Parlement; MM. David Ross et Richard Shillington, conseillers du Comité.

*Aussi présents:* Les sténographes du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit son étude de la pauvreté dans l'enfance et des problèmes sociaux à l'âge adulte.

MM. David Ross et Richard Shillington font une présentation et répondent aux questions.

À 21 h 47, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 8 MAI 1990

(41)

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 02, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs David, Haidasz, Marshall, Marsden, Robertson, Thériault et Tremblay. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Hébert. (1)

*Présente:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité.

Le Comité discute de son budget pour l'étude du Budget des dépenses du ministère des Anciens combattants.

*Il est convenu*—Que le Comité adopte le budget suivant pour son étude du Budget des dépenses du ministère des Anciens combattants et que la présidence soumette le budget à l'approbation du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et spéciaux	18 300 \$
Transport et communications	400
Autres dépenses	300
<b>TOTAL</b>	<b>19 000 \$</b>

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 28 juin 1989, le Comité poursuit son étude des problèmes des hôpitaux et établissements de soins de courte durée, dans le cadre du Programme national de santé au Canada.

Le Comité entreprend l'étude du projet de rapport.

À 11 h 04, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 29 MAI 1990

(42)

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 9 h 12, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Austin, Marsden, Spivak, Thériault et Tremblay. (5)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Haidasz. (1)

*Présente:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité.



The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 28, 1989 respecting problems encountered in short-term care hospitals and institutions under the National Health Program in Canada.

The Committee resumed its consideration of a draft report.

At 10:06 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 12, 1990

(43)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met, *in camera*, at 9:20 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Gigantès, Marsden, Robertson, Spivak, Thériault and Tremblay. (6)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Haidasz. (1)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable William Winegard, Minister of State (Science and Technology).

*Witnesses:*

*From the Department of Industry, Science and Technology:*

Mr. Bob Little, Assistant Deputy Minister, (Finance, Personnel and Administration);

Mr. Roberto Gualtieri, Assistant Deputy Minister (Science).

*From the National Research Council:*

Dr. R. F. Pottie, Executive Vice-President;

Ms. Mireille Brochu, Secretary General.

*From the Canadian Space Agency:*

Mr. Laurent Bergeron, Executive Vice-President;

Dr. Jocelyn Ghent-Mallet, Director General, Policy and Planning.

The Committee discussed its future business.

*It was agreed*—That the Chair present a motion to the Senate requesting that the Order of Reference dated March 15, 1990, respecting illicit drug use in Canada, be amended by deleting the words "June 29, 1990" and substituting therefore the words "June 28, 1991".

*It was agreed*—That the Chair present a motion to the Senate requesting that the Order of Reference dated December 20, 1989, respecting child poverty, be amended by deleting the words "June 29, 1990" and substituting therefor the words "October 31, 1990".

*It was agreed*—That, pursuant to paragraph 3:05 of Appendix III to the Rules of the Senate, the signing authority for certifying the accounts payable by the Subcommittee on Veterans Affairs be delegated to the Chairman or the Deputy Chairman of the said Subcommittee.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 28 juin 1989, le Comité poursuit son étude des problèmes des hôpitaux et établissements de soins de courte durée, dans le cadre du Programme national de santé au Canada.

Le Comité poursuit son étude du projet de rapport.

À 10 h 06, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 12 JUIN 1990

(43)

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 9 h 20, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Gigantès, Marsden, Robertson, Spivak, Thériault et Tremblay. (6)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Haidasz. (1)

*Présente:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité.

*Aussi présents:* Les sténographes du Sénat.

*Comparait:* L'honorable William Winegard, ministre d'État aux Sciences et à la Technologie.

*Témoins:*

*Du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie:*

M. Bob Little, sous-ministre adjoint (Finances, Personnel et Administration);

M. Roberto Gualtieri, sous-ministre adjoint (Sciences).

*Du Conseil national de recherches:*

M. R. F. Pottie, vice-président exécutif;

M<sup>me</sup> Mireille Brochu, secrétaire générale.

*De l'Agence spatiale canadienne:*

M. Laurent Bergeron, vice-président exécutif;

M. Jocelyn Ghent-Mallet, directeur général, Planification et politique.

Le Comité discute de ses futurs travaux.

*Il est convenu*—Que le président présente au Sénat une motion demandant que l'ordre de renvoi du 15 mars 1990 concernant l'usage de drogues illégales au Canada soit modifié en retranchant les mots «29 juin 1990» et en les remplaçant par les mots «28 juin 1991».

*Il est convenu*—Que le président présente au Sénat une motion demandant que l'ordre de renvoi du 20 décembre 1989, concernant la pauvreté dans l'enfance, soit modifié en retranchant les mots «29 juin 1990» et en les remplaçant par les mots «31 octobre 1990».

*Il est convenu*—Que, conformément au paragraphe 3:05 de l'Annexe III du Règlement du Sénat, l'autorisation de signer pour certifier les comptes à payer au nom du Sous-comité des anciens combattants soit conférée au président ou au vice-président du Comité.

At 9:33 a.m., the Committee proceeded to sit in public.

The Committee commenced its consideration of its Order of Reference dated Wednesday, April 11, 1990 respecting Industry, Science and Technology Votes 1, 5, L10, L15, 20, 25, 35 and 40 of the 1990-91 Estimates.

The Minister made a statement and, with the witnesses, answered questions.

At 10:54 a.m., the Committee adjourned until later this day.

#### AFTERNOON SITTING (44)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met, *in camera*, at 5:47 p.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators David, Marsden, Spivak and Tremblay. (4)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 28, 1989 respecting problems encountered in short-term care hospitals and institutions under the National Health Program in Canada.

The Committee resumed its consideration of a draft report.

*It was agreed*—That the draft report on the Accessibility to Acute Care Hospital Services be adopted, as amended, and, that the Chair present it to the Senate.

*It was agreed*—That the Committee print 1000 copies of its report to the Senate with a special cover.

At 6:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Jean-Michel Roy

*Clerk of the Committee*

À 9 h 33, la séance du Comité se poursuit en public.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 11 avril 1990, le Comité entreprend son étude des crédits 1, 5, L10, L15, 20, 25, 35 et 40 d'Industrie, Sciences et Technologie contenus dans le Budget des dépenses 1990-1991.

Le Ministre fait une déclaration, puis répond aux questions avec les témoins.

À 10 h 54, le Comité suspend ses travaux qui reprendront plus tard aujourd'hui.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (44)

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 7 h 47, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs David, Marsden, Spivak et Tremblay. (4)

*Présente:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, directrice de la recherche du Comité.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 28 juin 1989, le Comité poursuit son étude des problèmes des hôpitaux et des établissements de soins de courte durée, dans le cadre du Programme national de santé au Canada.

Le Comité poursuit son étude du projet de rapport.

*Il est convenu*—Que le projet de rapport modifié sur l'accessibilité des services hospitaliers de courte durée soit adopté, et que le président le présente au Sénat.

*Il est convenu*—Que le Comité fasse imprimer 1 000 exemplaires de son rapport au Sénat avec une couverture spéciale.

À 18 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, May 1, 1990

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

## FOURTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-16, An Act to establish the Canadian Space Agency and to provide for other matters in relation to space, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, December 20, 1989, examined the said Bill and reports the same without amendment:

Respectfully submitted,

*Le président*

LORNA MARSDEN

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 1<sup>er</sup> mai 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

## QUATORZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-16, Loi portant création de l'Agence spatiale canadienne et traitant d'autres questions liées à l'espace, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 20 décembre 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement:

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 12, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 9.30 a.m. to examine the Main Estimates 1990-1991: votes 1, 5, L10, L15, 20, 25, 35 and 40, under Industry, Science and Technology.

**Senator Lorna Marsden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** As members of the committee are aware, we have invited representatives from the Department of Industry, Science and Technology, Research and Development Division, to appear this morning. When we studied Bill C-3 we were disturbed about what appeared to be, to put it in the words of some members of the press, "very messy legislation." We were unconvinced that the department would be able to meet its objectives, and so we asked for the Estimates of the department. In that regard, we have invited the witnesses back this morning.

I would ask the minister to introduce his officials, following which we have a wide range of questions.

**The Honourable William Winegard, Minister of State (Science and Technology):** Thank you, Madam Chairman. To my left is Bob Little from ISTC, and to his right is Mireille Brochu from NSERC, who has appeared before the committee previously, I am sure. On my immediate right is Dr. Ross Pottie from the National Research Council, and to his right is Mr. Laurent Bergeron from the Canadian Space Agency. Other officials are sitting in the wings in case we get stuck.

Since we last met we have established one more network of excellence—the social science one—so we now have 15 that we are working on. Some of those networks are, in fact, ready to go and some are signed up and the money will be flowing. At this moment we have six in the process of final signatures.

We talked to you last time about the Strategic Technologies Program and how we were moving ahead in terms of biotechnology.

Last week we held the first meeting of the National Advisory Panel on Advanced Industrial Materials. This panel matches the National Biotechnology Advisory Committee, and also draws from the same kind of people—industrialists and academics right across the country—to try to produce a strategy for handling advanced industrial materials in Canada.

With respect to some of the areas you were concerned with last time, we can report that we have made some progress. We know where the Canadian space agency is going. The National Research Council is being reorganized. The Canada Scholarship Program continues to be quite a remarkable success.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 12 juin 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, afin d'étudier le Budget principal des dépenses de 1990-1991 et plus particulièrement les crédits 1, 5, L10, L15, 20, 25, 35 et 40 figurant sous Industrie, Sciences et Technologie.

**Le sénateur Lorna Marsden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Comme les membres du Comité en ont été informés, nous avons invité des représentants de la division de la recherche et du développement du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie à venir comparaître devant nous ce matin. Nous avons éprouvé de sérieuses difficultés lors de l'étude du projet de loi C-3, celui-là même que certains représentants de la presse avaient qualifié de «mesure législative très compliquée». Nous n'étions pas convaincus que le ministère serait en mesure d'atteindre les objectifs fixés dans ce projet de loi et nous avons donc demandé à étudier le budget des dépenses de ce ministère. C'est dans le cadre de ce processus que nous avons de nouveau invité ces personnes.

Je voudrais demander au ministre de nous présenter ses fonctionnaires, après quoi nous leur poserons tout un éventail de questions.

**L'honorable William Winegard, ministre d'État (Sciences et Technologie):** Merci, madame le président. Voici, à ma gauche, M. Bob Little d'ISTC et à sa droite, M<sup>me</sup> Brochu du CRSNG—je suis certain que M<sup>me</sup> Brochu a déjà comparu devant le Comité. À ma droite, M. Ross Pottie du Conseil national de recherches et, à sa droite, M. Laurent Bergeron de l'Agence spatiale canadienne. D'autres fonctionnaires sont assis dans les ailes au cas où nous ne saurions plus quoi répondre.

Depuis notre dernière rencontre, nous avons établi un autre réseau d'excellence et c'est celui des sciences sociales. Des travaux sont donc en cours concernant 15 de ces réseaux et certains de ceux-ci sont en fait prêts à entrer officiellement en opération. Dans certains cas, les signatures voulues ont été obtenues et des fonds seront débloqués. À l'heure actuelle, six en sont rendus à l'étape des dernières signatures.

Nous vous avons parlé la dernière fois du Programme des technologies stratégiques et des progrès qui étaient réalisés dans le domaine de la biotechnologie.

La semaine dernière, nous avons participé à la première réunion du groupe consultatif national sur la technologie des matériaux industriels de pointe. Ce groupe est semblable au Comité consultatif national de la biotechnologie, il réunit le même genre de personnes, c'est-à-dire des industriels et des chercheurs de partout au pays, et vise à essayer d'établir une stratégie sur la technologie des matériaux industriels de pointe pour le Canada.

Nous pouvons vous faire part des progrès qui ont été réalisés concernant certaines des questions que vous aviez soulevées lors de notre dernière rencontre. Nous savons maintenant où sera installée l'Agence spatiale canadienne. Le Conseil national de recherches est en voie de restructuration et le Pro-



[Text]

I will forgo the rest of my notes. I am not sure that you can stand so much good news so early in the morning. I am prepared, however, to answer any questions you may have.

**Senator Spivak:** As the chairman has said, we want to look at how the objectives are being fulfilled—that is, the objectives set out specifically in clause 10 of the bill. We want to do that by looking at the Estimates, which, of course, is one of the ways of looking at it.

There are a number of areas I am interested in, as are I am sure other honourable senators. Not necessarily the most important one, but an area of concern nevertheless is the objective of fostering the growth of a science-oriented culture. It appears that there are two programs—the Science Culture Canada Program and the other the National Public Awareness Program—that involve the public and private sectors.

The Science Culture Canada Program has a budget of \$2.5 million. Apparently, the financial requirements for this program are in the Estimates of the Department of Supply and Services, but the program is under the direction of a management committee chaired by ISTC.

First of all, could you inform me if that is accurate? If ISTC has the operating capability to administer that program, why has it not been transferred from DSS to ISTC?

Are there other projects related to science managed by ISTC, but administered by other federal departments, that do not appear in the Main Estimates?

With regard to the Public Awareness Program, a specific initiative has been announced, that being a National Science and Technology Week. There seems to be no budgetary provision in the 1991 Main Estimates for the Public Awareness Program.

As I understand it, a submission was made to Treasury Board. I wonder when a response is expected.

Could you comment on those questions?

**Mr. Winegard:** First, the public awareness campaign is operated by ISTC, but the funds are allocated through DSS. As most of that funding goes out in contracts, it is simpler for us to indicate to DSS where the money should go rather than having us actually let the contract. It is just administratively easier for us. DSS is more familiar than we are with that sort of thing. A lot of money is spent in advertising, for example, and they are the ones used to letting contracts in the appropriate way.

**Senator Spivak:** Is it the usual procedure in government to have an important program as part of one department, in this

[Traduction]

gramme Bourses Canada continue à remporter un très grand succès.

Je vais oublier le reste de mes notes. Je suis certain que vous ne pouvez supporter autant de bonnes nouvelles si tôt dans la matinée. Je suis prêt à répondre à vos questions.

**Le sénateur Spivak:** Comme le président l'a indiqué, nous voulons bien sûr examiner dans quelle mesure sont atteints les objectifs qui étaient énoncés de façon précise à l'article 10 du projet de loi. Nous le ferons tout en procédant à l'étude du Budget des dépenses. On pourrait bien sûr procéder d'une autre façon.

Je m'intéresse à un certain nombre de questions comme c'est sûrement le cas pour les autres sénateurs. L'une de celles-ci—qui n'est pas nécessairement la plus importante—concerne l'objectif suivant: favoriser et encourager l'essor d'une culture axée sur la science au Canada. Il me semble qu'il existe dans ce domaine deux programmes, le premier étant le Programme Sciences et Culture Canada et le second, le Programme de sensibilisation du public auquel participent les secteurs public et privé.

Le Programme Sciences et Culture Canada dispose d'un budget de 2,5 millions de dollars. Il semble que les besoins financiers de ce programme figurent dans le budget des dépenses du ministère des Approvisionnements et Services, mais que ce programme soit géré par un comité présidé par un représentant d'ISTC.

Pourriez-vous tout d'abord me confirmer si cela est exact? Si c'est ISTC qui administre ce programme, pourquoi celui-ci n'a-t-il pas été transféré du MAS à ISTC?

Existe-t-il d'autres projets dans le domaine des sciences qui soient gérés par ISTC, mais dont les fonds sont administrés par d'autres ministères fédéraux et qui ne figurent pas dans le Budget principal des dépenses?

En ce qui touche au Programme de sensibilisation du public, un projet précis a été annoncé, il s'agit de la Semaine nationale des sciences et de la technologie. Le Budget principal des dépenses de 1991 ne semble contenir aucune mesure au sujet du Programme de sensibilisation du public.

D'après ce que je comprends, une présentation aurait été faite au Conseil du Trésor, mais je me demande quand une réponse est attendue.

Pourriez-vous répondre à ces questions?

**M. Winegard:** Premièrement, la campagne de sensibilisation du public est gérée par ISTC, mais les fonds sont versés par l'entremise du MAS. La majeure partie de ces fonds sont dépensés dans le cadre de contrats et c'est pourquoi il est plus simple pour nous d'indiquer au MAS où l'argent devrait aller plutôt que de gérer nous-mêmes les contrats. Cette façon de procéder nous facilite la tâche sur le plan administratif. Le MAS est plus familier avec ce genre de dossier. Ainsi, énormément d'argent est dépensé en publicité et le MAS est le ministère le mieux placé pour accorder des contrats dans ce domaine.

**Le sénateur Spivak:** Est-ce normal, au sein de l'administration, qu'un important programme fasse partie d'un ministère, dans ce cas-ci, le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la

[Text]

case the Department of Industry, Science and Technology, while the funding is in DSS?

**Mr. Winegard:** It is not uncommon to have funding in DSS. I remind you, for example, of the unsolicited proposal program. That funding was always in DSS, although DSS did not actually do all the work. The departments advised them on what should be done. I think you will find that it is not uncommon, particularly when such a large amount of the budget actually goes out in contracts in areas with which DSS is more familiar than anyone else.

**Senator Spivak:** But the decisions as to where those contracts go will be made in ISTC.

**Mr. Winegard:** That is right.

**Senator Spivak:** It is interesting that the money is in DSS. I can understand the Department of Supply and Services administering it, but why is the money there, and not in the Department of Industry, Science and Technology? Are there no other projects like that?

**Mr. Winegard:** I really cannot tell you. Truthfully, I do not worry about where the money is. It does not matter to me as long as we have control of it and as long as everyone understands what the funding is for, and that no one else can take it. It seems to me in this instance to make sense to leave the money in DSS, because they handle the contracting. ISTC does not want to do the actual contracting. Perhaps Mr. Little can mention other areas where this practice is common.

**Mr. Robert Little, Assistant Deputy Minister for Finance, Personnel and Administration, Department of Industry, Science and Technology:** Madam Chairman, I think the minister's response is accurate. The fact is that the advertising campaign, which constitutes a significant portion of the overall National Public Awareness Program, runs at about \$1.8 million. The funds are best administered through the professional offices of the advertising agency that is part of DSS. The remaining funds are used in other organizations of government in terms of the kind of exhibitions we put together—that is, we have used other government organizations in preparing for exhibitions—but we have controlled the funds under the minister and they have been administered through the Department of Industry, Science and Technology.

**The Chairman:** The Estimates are for public consumption. Citizens are meant to be able to track, through the Estimates, what the government is doing. It is a form of accountability. How is the citizen to know whether the government is serious about developing a science culture in Canada if the funds are all over the place, as you describe it?

[Traduction]

Technologie (ISTC) et que les fonds nécessaires à ce programme proviennent d'un autre ministère, ici le MAS?

**M. Winegard:** Il n'est pas rare que le MAS soit responsable du financement. Je voudrais par exemple vous rappeler le Programme des propositions spontanées. Les fonds nécessaires à celui-ci provenaient toujours du MAS, même si ce n'était pas ce ministère qui en était vraiment responsable. Les ministères lui transmettaient leurs instructions. Je crois qu'il n'est pas rare que l'on procède ainsi lorsqu'une proportion aussi importante du budget est accaparée par des contrats dans des secteurs relevant principalement de la compétence du MAS.

**Le sénateur Spivak:** Mais les décisions relatives à l'attribution de ces contrats seront prises par ISTC.

**M. Winegard:** C'est exact.

**Le sénateur Spivak:** Il est intéressant de noter que cet argent figure dans le budget du MAS. Je peux comprendre que le ministère des Approvisionnements et Services administre ce programme, mais pourquoi cet argent ne figure-t-il pas dans le budget du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie? Y a-t-il d'autres projets qui sont dans cette situation aussi?

**M. Winegard:** Je ne sais réellement pas. Pour vous dire la vérité, cet aspect ne m'inquiète pas. Cette question importe peu en autant que nous ayons la haute main sur le programme, que tout le monde comprenne à quoi devraient servir ces fonds et que personne d'autre que nous ne puisse les utiliser. Dans le cas qui nous intéresse, il me semble logique que ces fonds figurent dans le budget du MAS puisque c'est ce ministère qui gère les contrats. En fait, je ne voudrais pas que cette responsabilité incombe à ISTC. M. Little peut peut-être vous mentionner d'autres secteurs où cette pratique est répandue.

**M. Robert Little, sous-ministre adjoint responsable des finances, de la gestion du personnel et de l'administration, ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie:** Madame le président, je crois que la réponse du ministre est exacte. Il est vrai que la campagne de publicité, qui constitue une partie importante de l'ensemble du programme national de sensibilisation du public, représente des dépenses d'environ 1,8 million de dollars. Il est préférable que ces contrats soient administrés par les professionnels qui sont responsables de la publicité au sein du MAS. Les fonds restants visent d'autres organismes gouvernementaux et concernent les expositions que nous organisons. Nous avons eu recours à ces autres organismes gouvernementaux afin de préparer ces expositions, mais le tout relevait du cabinet du ministre et était administré par l'entremise du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie.

**Le président:** Les budgets des dépenses sont destinés au public. Les citoyens doivent pouvoir s'y retrouver afin de déterminer ce que le gouvernement fait de leur argent. Il s'agit d'une façon de rendre des comptes à la population. Comment les citoyens pourront-ils savoir si le gouvernement est vraiment sérieux lorsqu'il parle de l'élaboration d'une culture axée sur la science au Canada si les fonds sont disséminés un peu partout, comme vous nous l'avez décrit?



[Text]

**Mr. Winegard:** I am not sure that the funds are all over the place. I think that is perhaps carrying it a bit too far.

**The Chairman:** Well, Mr. Little has just said that there are exhibitions. Of course, that is quite right.

**Mr. Winegard:** Yes, but they are all under the same fund. Science awareness you will find in DSS, with the appropriate figures. Whether for advertising or anything else, it still comes out of the one pot.

**The Chairman:** And NABST?

**Mr. Winegard:** I review the NABST budget. I can tell you that my impression is that that is ours.

**Senator Tremblay:** In fact, this is common practice in all governments. I can tell you that.

**The Chairman:** Quite right, but at the same time one of the main objectives for putting this hodgepodge of things together and calling it ISTC was so that citizens would be aware of the initiative to develop science culture.

**Senator Spivak:** What about the public awareness campaign? As has been pointed out to me, there does not appear to be a budgetary provision in the 1991 Main Estimates. Where is the budgetary provision for the public awareness campaign?

**Mr. Winegard:** That submission is now ready to go to Treasury Board for the 1990-91 campaign.

**Senator Spivak:** I should also like to ask about the Canada Scholarship Program, which I believe you mentioned. I would like to know whether, in your opinion, this program is working effectively. Apparently, it is an \$80-million program; half of the 2,500 annual scholarships are to be awarded to women, and \$15 million is provided for that in the Main Estimates. There are 7,500 students in the project. What is the rate of attrition in the first year? We understand that it is somewhat high. Of the number of students failing to maintain the required academic standard, how many are female? Do the 7,500 scholarships presently awarded factor in this rate of attrition?

From information I have, the rate of attrition is very high—between 30 and 60 per cent in some instances. Are the scholars remaining in the program long enough to encourage the pursuit of a career in the natural sciences or engineering? Basically, do you feel this program is working adequately enough to meet the objective, which is to encourage a pool of highly competent people in science and engineering?

[Traduction]

**M. Winegard:** Je ne suis pas certain que les fonds soient disséminés un peu partout. Je crois que cette affirmation est peut-être un petit peu exagérée.

**Le président:** Eh bien, M. Little vient tout juste de mentionner que des expositions étaient organisées. Je ne me trompe certainement pas.

**M. Winegard:** Oui, mais ces fonds proviennent tous du même endroit. Toutes les sommes consacrées à la sensibilisation du public, qu'il s'agisse de publicité ou d'autre chose, figureront au poste voulu du budget du MAS; tout cet argent provient du même poste budgétaire.

**Le président:** Et le CCNST?

**M. Winegard:** J'approuve le budget du CCNST. Je peux vous confirmer qu'il relève selon moi de notre compétence.

**Le sénateur Tremblay:** Je peux cependant vous confirmer que cette méthode est en fait répandue dans toutes les administrations publiques.

**Le président:** C'est vrai, mais d'un autre côté, le rassemblement de tous ces éléments disparates en un ministère baptisé ISTC visait principalement à ce que les citoyens soient ainsi conscients que des mesures étaient prises afin de favoriser l'essor d'une culture axée sur les sciences.

**Le sénateur Spivak:** Qu'en est-il de la campagne de sensibilisation du public? Selon ce qu'on m'a dit, le Budget principal des dépenses de 1991 ne semble comprendre aucune disposition à ce sujet. Où les fonds relatifs à cette campagne de sensibilisation du public figurent-ils?

**M. Winegard:** Cette présentation est maintenant prête à être transmise au Conseil du Trésor en vue de la campagne de 1990-1991.

**Le sénateur Spivak:** Je devrais aussi vous poser des questions au sujet du Programme Bourses Canada que vous avez mentionné, je crois. Je voudrais savoir si vous êtes d'avis que ce programme fonctionne vraiment d'une manière efficace. Il s'agit, semble-t-il, d'un programme de 80 millions de dollars; la moitié des 2 500 bourses annuelles doivent être attribuées à des femmes et une somme de 15 millions de dollars figure à cette fin dans le Budget principal des dépenses. Ce projet vise 7 500 étudiants. Quel est le taux d'abandon au cours de la première année? Nous croyons comprendre que ce taux d'abandon est quelque peu élevé. Combien de femmes trouve-t-on parmi les étudiants qui ne réussissent pas à obtenir les notes requises? les 7 500 bourses déjà accordées expliquent-elles en partie ce taux d'abandon?

D'après certains renseignements que j'ai obtenus, il semblerait que ce taux d'abandon soit très élevé, c'est-à-dire qu'il se situerait entre 30 et 60 p. 100. Les boursiers demeurent-ils suffisamment longtemps inscrits au programme pour que celui-ci permette vraiment d'encourager la poursuite d'une carrière en sciences naturelles ou en génie? Bref, estimez-vous que ce programme fonctionne suffisamment bien pour permettre d'atteindre l'objectif fixé dans ce domaine, qui est de faciliter la constitution d'une réserve de personnes très compétentes dans le domaine des sciences et du génie?

[Text]

**Mr. Winegard:** I think it is. Let me give you some of the numbers. In 1988-89 51 per cent of the scholarships were awarded to women. In 1989-90 women received 52 per cent of the scholarships. At the end of 1989 46 per cent of the females achieved the first-class standing required to continue; 64 per cent of the males achieved the first-class standing. We do not have the 1989-90 data available as yet. That will come from the universities within the next few weeks.

Everyone is concerned about the differentials in those rates. We do not know why there is a difference. If we had dropped the renewal standard to a B+ it would not have made any difference in terms of the gender distribution. It would have been roughly the same.

Seventeen per cent of the women who forfeited their scholarships had a B+ average. Fifty-three per cent of males forfeited with a B+ average. I do not know why there is the gender difference, but that is one of things we have to look at.

**Senator Spivak:** Are new people being drawn into the program in sufficient numbers, given the attrition rate? Are the 2,500 scholarships each year awarded to new people? What is the number of people we are attracting to this vital area?

**Mr. Winegard:** People who cannot hold these scholarships do not get the money in their second year. The money goes back into the first-year fund and the award is increased. I cannot give you the figure we used this year because I do not have it with me, but we have Treasury Board approval to keep increasing it.

I do now know whether the scholarship program has enticed more people to this area than would otherwise have been the case. That is one of the things we are attempting to track, as well as where the people go when they leave the program. Do they leave this program to go into medicine or dentistry, for example?

At the moment we have only one point, which is one of the difficulties. You cannot draw a line with only one point.

**Senator Spivak:** I understand that it is early in the program.

**Mr. Winegard:** There are many things we are trying to track so that we know how to adjust the program.

**Senator Spivak:** The important point is whether these people actually pursue a career in science or engineering.

**Mr. Winegard:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Winegard, I am sure you knew Elsie Gregory MacGill, who was an engineer back in the pre-second world war days. Her description of what happened to her in engineering school has been repeated over and over again in the biographies of women in science and engineering. It is no mystery why women drop out at the end of the first year.

[Traduction]

**M. Winegard:** Je crois que c'est le cas. Laissez-moi vous fournir certains chiffres. En 1988-1989, 51 p. 100 des bourses ont été accordées à des femmes. En 1989-1990, cette proportion est passée à 52 p. 100. À la fin de 1989, 46 p. 100 des femmes ont obtenu les notes de première classe requises afin de pouvoir continuer à profiter du programme et 64 p. 100 des hommes ont fait de même. Nous ne disposons pas encore des données pour 1989-1990. Les universités nous les transmettront au cours des prochaines semaines.

Cet écart entre les deux sexes préoccupe tout le monde. Nous n'en connaissons pas les causes. Si nous avions abaissé la norme de renouvellement à B+, cette mesure n'aurait rien changé à ces pourcentages. Ils auraient été à peu près les mêmes.

Dix-sept pour cent des femmes qui ont perdu leurs bourses avaient obtenu une moyenne de B+, mais ce pourcentage s'élevait à 53 p. 100 dans le cas des hommes. Je ne sais pas à quoi est attribuable cet écart, mais c'est l'une des questions que nous devons examiner.

**Le sénateur Spivak:** Étant donné le taux d'abandon, est-ce que suffisamment de gens s'inscrivent à ces programmes? Ces 2 500 bourses qui s'ajoutent chaque année sont-elles accordées à de nouvelles personnes? Combien de personnes attirons-nous dans ce secteur vital?

**M. Winegard:** Les personnes qui ne peuvent conserver leurs bourses ne recevront pas l'argent qui leur était destiné pour leur seconde année. Cet argent est réinvesti en première année, de sorte que nous pouvons accorder plus d'argent. Je ne peux vous préciser le montant pour la présente année parce que je n'ai pas les chiffres avec moi, mais cette majoration a été approuvée par le Conseil du Trésor.

Je ne sais pas combien de gens ont décidé de s'inscrire dans ce secteur en raison du programme de bourses. C'est l'un des points que nous essayons d'éclaircir. Nous essayons aussi de savoir où les gens vont lorsqu'ils quittent le programme. Par exemple, abandonnent-ils le programme pour se diriger vers la médecine ou l'art dentaire?

À l'heure actuelle, nous ne disposons que d'un type de données, c'est là l'un de nos problèmes. Vous ne pouvez tirer de conclusions avec un seul type de données.

**Le sénateur Spivak:** Je comprends que le programme est encore jeune.

**M. Winegard:** Nous essayons d'éclaircir de nombreux points de manière à savoir comment adapter les programmes.

**Le sénateur Spivak:** Ce qu'il faut déterminer, c'est si ces gens poursuivent réellement une carrière en sciences ou en génie.

**M. Winegard:** Oui.

**Le président:** Monsieur Winegard, je suis certaine que vous avez déjà entendu parler d'Elsie Gregory MacGill, cette femme qui a pratiqué le métier d'ingénieur avant que n'éclate la Seconde Guerre mondiale. La description qu'elle a faite de ses années à la faculté de génie figure dans toutes les biographies des femmes œuvrant dans le domaine des sciences et du génie. Tout le monde sait pourquoi les femmes abandonnent après la première année.



## [Text]

I am told by the registrars of the large engineering schools across Canada and by the student awards officers of some of the major universities that they know what is going on. They have all the data, but for some reason the federal government is not responding to the information they have presented.

With respect to the Canada Scholars Program there seems to be a gap between their analysis, given at their annual meeting last year, and your responsiveness. In fact, I was told that again only yesterday. Are you aware of that? If the person in charge of that program is here, perhaps we could speak to him or her.

**Mr. Winegard:** I am well aware of it. The universities want to drop the standard for continuing education. I have given you the figures, and they indicate that it would not make any difference in terms of gender distribution if we lowered the standard to a B+.

I have always found it strange that the Minister of State for Science and Technology is the one who demands excellence, and that the universities are saying that we should drop the standards. At one point on the chart—that is, the 1988-89 result, it would not have mattered in terms of gender distribution if we had dropped the standard.

**The Chairman:** I gather there are variations by university, and some would say that the minister was emphasizing excellence.

**Mr. Winegard:** That is a cop-out. There have to be significant reasons why we have the gender distribution. Let us go after the reasons, and not chase things around in a circle that are, in my opinion, not worth chasing. Let us find out why.

**Senator Spivak:** Is there a good accompanying promotion program to encourage people to stay? I realize you are attempting to do something, but, as you point out, there are only 90 scientists and researchers for every 100,000 people in Canada, whereas Japan has 280 scientists and researchers for every 100,000 people. Obviously, this is a matter of prime importance. Is there a sufficient program of inducement to entice them to stay? It is not good enough if they enter the program and then leave.

**Mr. Winegard:** There are many things happening on the engineering front. A private sector-led project is attempting to analyze why women do not stay in engineering. It is analyzing what happens at the universities in the educational process and what happens when the graduates move into industry. It is industry-led; it is not led by the federal government.

for the first time there is a chair for a woman engineer at the University of New Brunswick. This is a cultural thing, and you cannot overcome cultural things in two years.

We are also attempting to set up support networks in the institutions for people in the program so that they can under-

## [Traduction]

Le registraire des principales facultés de génie canadiennes et les administrateurs des programmes d'aide aux étudiants de quelques-unes des plus grandes universités sont bien au fait de cette situation. Ils disposent de toutes ces données, mais pour une raison ou une autre, le gouvernement fédéral ne réagit pas malgré qu'on lui ait transmis ces renseignements.

Il semble exister un fossé entre l'analyse qu'ils ont faite de ces problèmes lors de leur réunion annuelle de l'an dernier et vos réactions en ce qui touche le Programme Bourses Canada. En fait, c'est ce qu'on m'a répété aussi récemment qu'hier. Êtes-vous conscient de cela? Si la personne responsable de ce programme est ici, nous pourrions peut-être nous entretenir avec elle.

**M. Winegard:** Je suis bien conscient de cette situation. Les universités souhaitent que nous abaissions la norme pour l'éducation permanente. Je vous ai fourni les chiffres qui disent que l'abaissement de la norme à B+ ne ferait aucune différence sur le plan de la répartition des inscriptions entre les deux sexes.

J'ai toujours trouvé étrange que le ministre d'État responsable des Sciences et de la Technologie soit celui qui doit exiger l'excellence et que les universités affirment que nous devrions abaisser les normes. Pour une période donnée, c'est-à-dire pour l'année 1988-1989, cet abaissement de la norme n'aurait rien changé à la situation relative des hommes et des femmes.

**Le président:** Je suppose que ces écarts varient d'une université à l'autre et que certains seraient d'avis que le ministre mettait l'accent sur l'excellence.

**M. Winegard:** C'est une façon de se défilier. Cette situation doit être attribuable à des facteurs importants. Essayons de déterminer quels sont ces facteurs et laissons de côté les éléments qui sont d'après moi accessoires et qui nous font tourner en rond. Essayons de déterminer pourquoi cette situation existe.

**Le sénateur Spivak:** A-t-on mis en place un programme de promotion qui permette vraiment d'encourager les gens à demeurer inscrits au programme? Je me rends compte que vous essayez de faire quelque chose. Comme vous l'avez signalé, on ne compte au Canada que 90 scientifiques et chercheurs par 100 000 habitants tandis que cette proportion est de 280 par 100 000 habitants au Japon. Il est évident qu'il s'agit là d'une question de la plus haute importance. A-t-on mis sur pied un programme d'encouragement adéquat afin d'encourager les étudiants à persévérer? On ne peut se contenter de les voir s'inscrire au programme et l'abandonner ensuite.

**M. Winegard:** Plusieurs projets sont en cours dans le domaine du génie. Le secteur privé tente de déterminer pourquoi les femmes abandonnent le génie. On essaie d'analyser ce qui se produit à l'université et lorsque les étudiantes passent sur le marché du travail. Ce projet relève de l'industrie et non du gouvernement fédéral.

Une chaire dans le domaine du génie a été pour la première fois offerte à une femme à l'Université du Nouveau-Brunswick. Il s'agissait là d'un obstacle culturel et vous ne pouvez surmonter tous ces obstacles culturels en deux ans.

Nous essayons aussi d'établir au sein des institutions des réseaux d'entraide à l'intention des participants de ce pro-

[Text]

stand the competition and work together. Again, that takes time.

**Senator Haidasz:** I would like to return to the topic of scholarships. There is a program for undergraduates. Is there a funding program for post-graduate students at the doctoral level, or is that to be part of your research in the Centre of Excellence, under the guidance of university professors?

**Mr. Winegard:** There is no network of excellence on that point. I have the information on the things NSERC has going. NSERC has a network of things of interest to women in the sciences. I do not have the information in front of me, but I am sure Ms. Brochu does.

**Ms. Mireille Brochu, Secretary General, National Research Council:** NSERC has several national programs at the masters and doctorate levels. Last year we had 2,000 scholarships at the under-graduate level and 2,700 at the post-graduate level. That is for both men and women at the masters and doctorate levels. There were 13,000 scholarships at the masters level and 15,000 scholarships at the graduate level. These are selective scholarships for "A" students.

It is an accomplishment to attract women to the science of engineering at the under-graduate level, but it is even more of a challenge to attract them to graduate schools. We have made a small adjustment to our scholarship programs in order to make it easier for women to hold scholarships, in terms of leave and other things of that nature.

We also have a program of under-graduate scholarships to encourage people at that level to go on to graduate studies. The program consists of four months' work at either a university or in an industrial laboratory, after the second year of university, and it is open to both men and women. This summer we are introducing a special under-graduate award for women, after their first year, to trigger their interest early. There will be 150 awards across Canada. It is a pilot project, and we will watch how it works.

We have funded jointly with Northern Telecom a chair for a woman engineer, at the University of New Brunswick, as Dr. Winegard has mentioned. Last month we announced a new program called the Womens Faculty Awards, Programme de Chercheurs Boursiers du Programme de Professions Boursières en Français. There will be only ten at the beginning, but we hope that number will grow. I am sure that if the number grows, our council will be able to award more. It is to encourage the recruitment of women in a tenure can tract position in science and engineering—preferably physical sciences and engineering, although we will also consider the life sciences. You may be aware that the problem is more acute in engineering and physical sciences than it is in the life sciences.

[Traduction]

gramme afin de leur faire mieux comprendre la concurrence qui y règne et de leur permettre de travailler ensemble. Encore une fois, ce genre d'entreprise nécessite beaucoup de temps.

**Le sénateur Haidasz:** J'aimerais qu'on revienne à la question des bourses. Il existe un programme pour les étudiants au niveau du baccalauréat. Est-ce qu'il y a un programme de financement pour les étudiants au niveau du doctorat ou est-ce que cela fera partie des travaux de recherche qui sont entrepris par le truchement des centres d'excellence et sous la direction des professeurs d'université?

**M. Winegard:** Aucun réseau d'excellence n'a été établi dans ce domaine. J'ai certains renseignements sur les projets en cours au CRSNG. Je sais que le CRSNG a mis sur pied un réseau à l'intention des femmes œuvrant dans le domaine des sciences. Je n'ai pas de données à ce sujet devant moi, mais je suis certain que M<sup>me</sup> Brochu connaît ce dossier.

**Mme Mireille Brochu, secrétaire générale, Conseil national de recherches:** Le CRSNG gère divers programmes nationaux au niveau de la maîtrise et du doctorat. L'an dernier, nous avons accordé 2 000 bourses au niveau du baccalauréat et 2 700 aux deuxième et troisième cycles, c'est-à-dire pour les personnes inscrites à la maîtrise et au doctorat. Il y avait 13 000 boursiers au niveau de la maîtrise et 15 000 au niveau des études supérieures. Ces bourses sont remises à certains étudiants qui ont maintenu la cote A.

Il est difficile d'attirer des femmes en sciences et en génie au niveau du baccalauréat, mais il est encore plus ardu de les convaincre d'entreprendre des études supérieures. Nous avons apporté certaines modifications mineures à nos programmes de bourses afin de faciliter la tâche aux femmes sur le plan des congés et des autres conditions de ce type.

Nous avons aussi un programme de bourses à l'intention des étudiants du premier cycle afin de les encourager à entreprendre des études supérieures. Il s'agit de stages de travail de quatre mois dans des laboratoires universitaires ou industriels. Ces stages ont lieu après la deuxième année et sont offerts aux hommes et aux femmes. Cet été, nous accorderons pour la première fois des bourses spéciales à des étudiants qui viennent de terminer leur première année afin d'essayer d'éveiller très tôt leur intérêt. Cent cinquante de ces bourses seront offertes dans tout le Canada. Il s'agit d'un projet pilote que nous évaluerons par la suite.

Comme M. Winegard l'a mentionné, nous avons financé conjointement avec Northern Telecom la création d'une chaire à l'intention d'une ingénieure à l'Université du Nouveau-Brunswick. Le mois dernier, nous avons annoncé l'entrée en vigueur d'un nouveau programme, en l'occurrence le Programme des professeures boursières. Il n'y aura que dix boursières au début, mais ce nombre augmentera avec le temps, et le Conseil sera sûrement en mesure alors d'y consacrer plus de fonds. Ce programme vise à encourager le recrutement de femmes à des postes avec possibilité de titularisation en sciences et en génie—de préférence en sciences physiques et en génie même si nous n'excluons pas non plus les sciences naturelles. Comme vous le savez peut-être, le problème est plus aigu en génie et en sciences physiques qu'il ne l'est en sciences naturelles.



[Text]

We make other modifications to our programs in French in order to attract more women to science and engineering in graduate and post-graduate work. NSERC's preoccupation is to attract more men to science and engineering careers, because the overall total is low. Although we put more emphasis on women, we also try to have rewarding scholarships and higher stipends so that we will have more people in graduate schools in science and engineering.

**Senator Haidasz:** I have a supplementary question. Are these post-graduate or doctoral students in science told to go to Canadian universities, or can they conduct their doctoral studies and write their thesis abroad, in foreign universities?

**Ms. Brochu:** Concerning the general program of post-graduate scholarships, the preference is that students go to Canadian universities unless they can justify that no program is available in their field in Canada. Some people want to go into fields that we still do not have. This is difficult to judge, especially when a student puts forward an application and tries to demonstrate that a particular program is not available in Canada. Every year, out of close to 1,500 to 2,000 new scholarships, about 50 are awarded for a tenure abroad.

In addition, we have a prestigious program called the 1967 Science and Engineering Scholarships. It is a four-year scholarship program at the doctorate level, and there are no restrictions on whether the student attends a university either in Canada or abroad. Approximately one-third to one-half of these people go abroad. On the average, out of 2,700 scholarships awarded, 90 per cent are held in Canada.

**Senator Haidasz:** Are those special scholarships limited to \$13,000 per annum?

**Ms. Brochu:** They are limited to \$13,500 for a masters; \$15,000 for a doctorate.

**Senator Haidasz:** Even for those studying abroad?

**Ms. Brochu:** Yes.

**Senator Haidasz:** So, if someone wanted to study at Stanford University, that would not pay even the tuition fee.

**Ms. Brochu:** There are no restrictions on other scholarships or other income that they get.

**Mr. Winegard:** Most of them have a scholarship as well from the institution they are attending.

**Senator Haidasz:** Will there be any cooperation, Mr. Minister, between the space agency centre and the European space agency, or any other space agencies around the world?

**Mr. Winegard:** Yes. For example, we cooperate with NASA in terms of a space station. We are building a mobile servicing

[Traduction]

Nous avons apporté d'autres modifications à nos programmes en français pour inciter plus de femmes à entreprendre des études supérieures en sciences et en génie. L'une des préoccupations du CRSNG consiste à susciter davantage d'hommes de carrières en sciences et en génie chez les hommes, étant donné que leur nombre total est faible. Même si nous mettons plus l'accent sur les femmes, nous essayons aussi d'offrir des bourses et des rétributions plus alléchantes, de façon à accroître le nombre d'étudiants dans les écoles supérieures de sciences et de génie.

**Le sénateur Haidasz:** J'ai une autre question. Est-ce que ces étudiants inscrits au doctorat en sciences doivent nécessairement fréquenter une université canadienne ou peuvent-ils faire leurs études de doctorat et rédiger leur thèse dans des universités à l'étranger?

**Mme Brochu:** Dans le cas du programme général de bourses d'études supérieures, les étudiants doivent de préférence fréquenter des universités canadiennes, à moins qu'ils puissent prouver qu'il n'existe pas de programme dans leur spécialité au Canada. Certains veulent étudier dans des domaines qui n'existent pas encore ici. Il est difficile de juger, particulièrement lorsqu'un étudiant présente une demande et essaie de démontrer que le programme en question n'existe pas au Canada. Chaque année, sur près de 1 500 à 2 000 nouvelles bourses, environ 50 sont accordées pour des postes de titulaires à l'étranger.

Nous avons aussi les Bourses en sciences et en génie 1967. Il s'agit d'un prestigieux programme de bourses de quatre ans menant à l'obtention d'un doctorat qui ne comporte aucune restriction quant à l'endroit où se font les études. Environ le tiers à la moitié de ces boursiers vont à l'étranger. En moyenne, cependant, sur les 2 700 bourses accordées, 90 p. 100 le sont au Canada.

**Le sénateur Haidasz:** Ces bourses spéciales sont-elles limitées à 13 000 \$ par année?

**Mme Brochu:** Elles sont limitées à 13 500 \$ par année pour une maîtrise et à 15 000 \$ pour un doctorat.

**Le sénateur Haidasz:** Même pour ceux qui étudient à l'étranger?

**Mme Brochu:** Oui.

**Le sénateur Haidasz:** Donc, si quelqu'un décide d'étudier à l'Université Stanford, la bourse ne couvre même pas les frais de scolarité.

**Mme Brochu:** Aucune restriction n'est imposée à l'égard des autres bourses et des autres sources de revenus que les étudiants peuvent avoir.

**M. Winegard:** La plupart d'entre eux obtiennent aussi une bourse de l'institution qu'ils fréquentent.

**Le sénateur Haidasz:** Y aura-t-il une collaboration, monsieur le ministre, avec le centre pour l'agence spatiale ainsi que l'Agence spatiale européenne ou toute autre agence spatiale ailleurs dans le monde?

**M. Winegard:** Bien sûr. Nous collaborons, par exemple, avec la NASA pour la construction de l'unité d'entretien mobile destinée aux stations spatiales. Notre groupe de

[Text]

unit for a space station as part of that cooperation. Our space agency group is in constant touch with them.

With respect to the European space agency, yes, we have joined that group, again as an associate member. That gives us the privilege of bidding on some of their contracts and access to all the information they have. Some Canadian companies do very well in bidding on the European space agency units, particularly with respect to remote sensing. A couple of months ago we joined in and made it possible, through a quick move on our part, for Canadian companies to bid on a whole series of new things at the European space agency. Can you help me, Mr. Bergeron?

**Mr. Laurent Bergeron, Executive Vice-President, the Canadian Space Agency:** Approximately half a dozen programs are coming up for bidding at the moment. One is particularly precarious, namely, the ERS-2, which follows on the radar satellites of a few years ago. The ministry has approved the funds and we are ready to go with this program now.

The remaining programs are under consideration at the moment. Many of our programs with Europe are coming to completion. In other words, there comes a time when the satellite is launched. Olympus was launched in 1989; ERS-1 will be launched this year. We are in the renewal process at the moment.

**Senator Haidasz:** In your estimate, Mr. Minister, is there a special fund for this cooperation with foreign space agencies? If so, how much?

**Mr. Winegard:** Yes. I cannot give you the exact detail of the figure because I do not have Treasury approval for it yet, but we have a new memorandum going through on the space agency. A substantial amount of money is needed—several millions of dollars. It is one of those cases where you are either in or out. Over the next five years we will need a substantial amount of money if we are to play in the game at all. We are not talking about \$5 million; we are talking more in the area of \$50 million over the next while to be in that game.

**Senator Spivak:** I have a supplementary question. From the Estimates, however, it appears that contributions by Canada to the European space agency have been substantially reduced, from \$25,005,000 in 1989 to \$13,581,000 in 1990-91. Can you explain that for us? What is the rationale in view of this important link?

**Mr. Winegard:** As Mr. Bergeron has indicated, some of the projects—for example, the VRS-1—are coming down. So instead of the \$25 million, you now see in the Main Estimates for 1990-91 around \$13 million. You will see that varied year by year as some projects wind down and other projects come in.

[Traduction]

L'Agence spatiale est en communication constante avec la NASA.

En ce qui a trait à l'Agence spatiale européenne, nous nous sommes effectivement associés à ce groupe en tant que partenaire. Cela nous donne le privilège de soumettre des appels d'offres pour certains des contrats octroyés et nous permet d'avoir accès à toutes leurs données. Certaines entreprises canadiennes font très bonne figure en ce qui concerne les appels d'offres présentés à l'égard de composantes de l'Agence spatiale européenne, en particulier en matière de télédétection. Il y a quelques mois, nous avons fait une autre percée. Grâce à une réaction opportune de notre part, nous avons en effet permis à des entreprises canadiennes de soumettre des offres à l'égard de toute une série de nouvelles composantes destinées à l'Agence spatiale européenne. Pouvez-vous m'aider, monsieur Bergeron?

**M. Laurent Bergeron, vice-président administratif, Agence spatiale canadienne:** Il y a, à l'heure actuelle, environ une demi-douzaine de projets sur le point de faire l'objet d'appels d'offres. L'un d'eux est particulièrement incertain, en l'occurrence le projet ERS-2. Il s'agit en fait d'un suivi à l'équivalent des satellites-radars construits il y a quelque temps. Le ministre a approuvé les fonds nécessaires et nous sommes prêts à entreprendre ce projet dès maintenant.

Les autres programmes sont à l'étude pour l'instant. Bon nombre de nos projets avec l'Europe arrivent à échéance. En d'autres termes, les satellites sont sur le point d'être lancés. Olympus a été lancé en 1989; ERS-1 sera lancé cette année. Nous sommes actuellement dans un processus de renouvellement.

**Le sénateur Haidasz:** Dans votre budget, monsieur le ministre, y a-t-il un fonds spécial prévu aux fins de cette collaboration avec les agences spatiales étrangères? Dans l'affirmative, à combien s'élève-t-il?

**M. Winegard:** Effectivement. Je ne peux cependant vous donner de chiffres exacts parce que je n'ai pas encore eu l'approbation du Trésor à cet égard, mais je peux vous dire qu'un nouveau protocole est en train d'être établi au sujet de l'agence spatiale. Ce protocole représente un énorme montant d'argent. Plusieurs millions de dollars sont nécessaires si nous voulons vraiment être dans le coup. Au cours des cinq prochaines années, il nous faudra investir d'importantes sommes d'argent pour demeurer à la hauteur. Nous ne parlons pas ici de 5 millions de dollars mais bien de quelque chose comme 50 millions de dollars.

**Le sénateur Spivak:** J'ai une autre question. D'après le budget, il semble pourtant que la contribution du Canada à l'Agence spatiale européenne a été considérablement réduite, puisqu'elle est passée de 25 005 000 \$ en 1989 à 13 581 000 \$ en 1990-1991. Comment expliquez-vous cela, compte tenu de cet important lien?

**M. Winegard:** Comme l'a indiqué M. Bergeron, certains des projets—par exemple, le ERS-1—tirent à leur fin. Donc, au lieu de 25 millions de dollars, vous voyez maintenant dans le Budget des dépenses principal pour 1990-1991 un montant se situant autour de 13 millions de dollars. Les montants varient



[Text]

**Senator Spivak:** So there is no funding in there for the new projects yet. Is that what you are suggesting?

**Mr. Winegard:** No. We have a Treasury Board submission ready to go for a host of new European projects.

**The Chairman:** I have another question. I had an opportunity recently to visit the ESA in the Netherlands, where a Canadian firm is building an acoustical chamber, or one of the chambers at that facility.

Our ability to get contracts for our companies is proportionate to our participation in the program, is it not? We are an associate member; we are not a full participant. Are there plans for us to be a full participant so that we can increase our contribution and thereby, increase opportunities for Canadian business?

**Mr. Winegard:** You have to do that on a project-by-project base, and that is what we are doing. When you pay your X millions of dollars up front, all you are doing is opening the door. There are many other doors on a project base, and if you want to be involved in those you have to pay your entry fee and take your chances that you will come out a winner.

I think I am right when I say that we do better in terms of percentage than one would expect, in terms of what we put in. Some of our firms do very well.

**The Chairman:** In more general policy terms, is that the direction in which the government hopes to move; that is, to increase our activity in European space development?

**Mr. Winegard:** I do not know if that will increase beyond what we have now, but it is certainly our intention to maintain our activity in the European space agency and our cooperation with NASA, because some of our firms cannot do that if they depend only on the activity of the Canadian space agency. We are not that big, so we have to have the figures there for at least those other two agencies.

We are also keeping close tabs on the Japanese Space Agency to see what opportunities may arise there.

**The Chairman:** Do you know how many Canadian scientists are involved in space research in Europe and elsewhere?

**Mr. Winegard:** I do not have that number. We could give you an estimate. We have that number for certain physics groups because that has been around for such a long time.

**Mr. Bergeron:** Presumably your question would involve scientists in industry as well. We do not have those statistics.

**Dr. Jocelyn Ghent-Mallet, Director General, Policy and Planning, Canadian Space Agency:** There are very few scientists and engineers from Canada working in the European

[Traduction]

d'une année à l'autre à mesure que certains projets se terminent et que d'autres commencent.

**Le sénateur Spivak:** Vous voulez dire qu'aucun fonds n'est prévu encore pour les nouveaux projets?

**M. Winegard:** Non. Nous avons préparé un mémoire au Conseil du Trésor pour une foule de nouveaux projets européens.

**Le président:** J'aimerais poser une autre question. J'ai récemment eu l'occasion de visiter l'ASE aux Pays-Bas, où une entreprise canadienne construit une chambre acoustique ou l'une des chambres de ces installations.

Notre capacité d'obtenir des contrats pour nos entreprises est proportionnelle à notre participation au programme, n'est-ce pas? En tant que membre associé, nous ne sommes pas des participants à part entière. Prévoit-on augmenter notre contribution de façon à ce que nous puissions devenir des participants à part entière et ainsi accroître les perspectives offertes aux entreprises canadiennes?

**M. Winegard:** Cela doit se faire projet par projet, et c'est ce que nous faisons. Lorsque vous payez votre contribution de X millions de dollars à l'avance, vous ne faites qu'ouvrir la porte. Il y a beaucoup d'autres portes pour chaque projet, et si vous voulez en profiter aussi, vous devez payer votre droit d'entrée et prendre la chance que votre nom sorte gagnant.

Je pense avoir raison lorsque j'affirme que nous récoltons davantage, en pourcentage, que ce à quoi nous serions en droit de nous attendre, compte tenu de notre mise. Certaines de nos entreprises se débrouillent très bien.

**Le président:** De façon générale, est-ce l'orientation que le gouvernement souhaite donner à la politique, c'est-à-dire, augmenter notre présence dans l'industrie spatiale européenne?

**M. Winegard:** J'ignore si nous serons plus présents que maintenant, mais il est certes dans nos intentions de maintenir nos activités au sein de l'Agence spatiale européenne et notre collaboration avec le NASA, parce que certaines de nos entreprises ne peuvent survivre si elles dépendent uniquement du fonctionnement de l'Agence spatiale canadienne. Ce projet n'est pas suffisamment gros, c'est pourquoi nous sommes tributaires de notre collaboration avec au moins ces deux autres agences.

Nous suivons également de près l'évolution de l'Agence spatiale japonaise pour voir s'il n'y aurait pas aussi des possibilités de ce côté.

**Le président:** Savez-vous combien de scientifiques canadiens font de la recherche spatiale en Europe et ailleurs?

**M. Winegard:** Je n'ai pas ce chiffre. Je peux vous donner une approximation. Nous avons ce chiffre pour certains groupes de physiciens, parce que leur contribution date de plus longtemps.

**M. Bergeron:** Votre question englobe aussi, je suppose, les scientifiques œuvrant dans l'industrie. Nous n'avons pas ce genre de statistiques.

**M. Jocelyn Ghent-Mallet, directeur général, Politiques et planification, Agence spatiale canadienne:** Il y a très peu de scientifiques et d'ingénieurs canadiens qui travaillent à

[Text]

Space Agency. That is because most of the work we do for the Europeans is done here in Canada. It is done through contracting. That information comes back to Canadian firms so that Canadians in Canada can do the work.

**The Chairman:** Thank you. We have been asked by Europeans how many Canadian engineers and scientists are working abroad. There seems to be no agency that collects that information.

**Senator Haidasz:** Could you tell us how many dollars have been or will be allocated for the study of the protection of the environment by your centre? We have an environmental conference going on in Ottawa now. Is there any news for them?

**Mr. Winegard:** It would be difficult to break that down in terms of the Canadian Space Agency, because a great deal of the work they do in gathering information will, of course, help in terms of the global environment.

Radarsat, for example, is a major contribution to the global situation. Once we have Radarsat in space, it will supply data not only to us but to other countries that will buy that information. I cannot give you a number right now.

We know the cost of Radarsat is going to be several hundred million dollars, but I could not give you a breakdown of how much of that would be global environmental and how much would be commercial.

**Senator Haidasz:** I hope you promote research in the environmental field.

**Senator Spivak:** I have a number of questions, but following on that, I wonder whether there are any plans in Canada to participate in "Mission to Planet Earth" and the satellite the Americans are planning to launch in order to study the earth's climate system. Apparently that is the most effective way of looking at the problem. I ask that simply out of curiosity.

**Mr. Winegard:** We are looking at that, and it should be part of our renewal of the long-term space plan regarding what programs in which Canada would like to participate. So we are working at the moment on the latest plan, which was brought in in 1985-86.

**Senator Spivak:** I am delighted to hear that. That is very encouraging.

**Mr. Winegard:** Hopefully, this fall we will see the beginning of the renewal of the long-term space plan.

**Dr. Ghent-Mallet:** The Radarsat has already been included as part of the U.S. "Mission to Planet Earth" Program.

**The Chairman:** Senator Spivak, do you have more questions on the Canadian Space Agency?

**Senator Spivak:** I have some questions I wish to ask before getting back to that. However, I will proceed in this manner.

[Traduction]

l'Agence spatiale européenne. En effet, l'essentiel du travail que nous effectuons pour les Européens se fait ici au Canada. Dans la plupart des cas, il est donné à contrat. Les données nécessaires sont transmises aux entreprises canadiennes afin que des Canadiens puissent faire le travail ici sur place.

**Le président:** Je vous remercie. Des Européens nous ont demandé combien d'ingénieurs et de scientifiques canadiens travaillaient à l'étranger. Il semble qu'aucun organisme ne dispose de ce renseignement.

**Le sénateur Haidasz:** Pouvez-vous nous dire combien votre centre a consacré ou consacrera d'argent à l'étude de la protection de l'environnement? Une conférence environnementale se déroule actuellement à Ottawa. Qu'avez-vous de neuf nous transmettre à ce chapitre?

**M. Winegard:** Il est difficile de vraiment faire une distinction à cet égard. Puisqu'une grande partie du travail de collecte de données effectué par l'Agence spatiale canadienne contribue effectivement à la protection de l'environnement dans l'ensemble de la planète. Radarsat est, par exemple, un outil extrêmement utile pour évaluer la situation mondiale de l'environnement.

Une fois que le Radarsat sera en orbite dans l'espace, il transmettra des données non seulement à nous mais à d'autres pays, moyennant paiement. Je ne peux cependant vous donner de chiffres pour l'instant.

Nous savons que le Radarsat va coûter quelques centaines de millions de dollars, mais je ne peux vous dire quelle proportion de ce montant servira à des fins de protection de l'environnement et quelle proportion servira à des fins commerciales.

**Le sénateur Haidasz:** J'espère que vous faites la promotion de la recherche dans le domaine environnemental.

**Le sénateur Spivak:** J'ai un certain nombre de questions, mais dans le même ordre d'idée, je me demande si le Canada révoit ou non participer au projet «Mission to Planet Earth» et au satellite que les Américains prévoient lancer pour étudier le système climatique terrestre. Apparemment, c'est là la façon la plus efficace d'évaluer le problème. Je vous demande cela simplement par curiosité.

**M. Winegard:** Nous examinons cette possibilité. Cela pourrait s'inscrire dans le renouvellement de notre programme spatial à long terme et pourrait faire partie des projets auxquels le Canada serait susceptible de participer. Donc, nous travaillons actuellement sur le plus récent programme, qui date de 1985-1986.

**Le sénateur Spivak:** Ça me fait plaisir d'entendre cela. C'est très encourageant.

**M. Winegard:** Avec un peu de chance, le renouvellement du programme spatial à long terme devrait commencer cet automne.

**M. Ghent-Mallet:** Le Radarsat fait déjà partie du projet américain «Mission to Planet Earth».

**Le président:** Sénateur Spivak, avez-vous d'autres questions au sujet de l'Agence spatiale canadienne?

**Le sénateur Spivak:** J'ai certaines questions à poser avant de revenir à ce sujet. Cependant, je vais procéder de cette façon.



[Text]

As you know, in our debates on your new department one of the concerns raised was the mandate of the Department of Industry, Science and Technology for regional economic development and how the role of the department would be coordinated and married in. This relates to the Canadian Space Agency as well, because the government announced a formula whereby research and development contracts would be awarded on an equitable national basis, which means that Quebec and Ontario will get 35 per cent and the Prairies, British Columbia and the Atlantic provinces will get 10 per cent each.

With regard to the Canadian Space Agency, I wonder if that promised amount of 10 per cent of research and development for the Prairies, British Columbia, and the Atlantic provinces has been awarded. More generally, what is the profile of funds dispersed by geographical region in science and technology?

Involved in that—I have put this all together in order to help you answer more easily—is the fragmented nature of the mandate and the fact that you have regional agencies, ACOA and Western Diversification, which do not have a mandate to promote science and technology, because that falls to ISTC. What are the coordinating mechanisms to perform this function? How are you doing that?

First of all, how is the 10 per cent figure doing in terms of all contracts, and especially those of the Canadian Space Agency? Secondly, how are you managing the formula?

**Mr. Winegard:** With respect to the Canadian Space Agency, I think we are fairly well on target in terms of the regional distribution we had hoped for. We may be a little low at the moment in the Atlantic region, but, as you know, depending on what contracts are up at any particular time, you could have a skewed distribution. However, generally speaking, we are on the kind of target we wanted to be on across the country, with the exception of being a little low in the Atlantic region, as I mentioned.

In terms of total federal R&D expenditures, the distribution is not that bad. I can give you some figures if you want, or leave figures with you, but in terms of population, for example, the distribution is fairly well what one would expect.

That is even true—and this is one of the things that always pleases me—for distribution of the Natural Sciences and Engineering Research Council grants, which are peer awarded. You find that there is no one part of this country that has excellence and the rest does not. We found that in the network of excellence figures. We find that in the NSERC figures year after year, and you will find the federal R&D expenditure figures follow in the same way.

**Senator Spivak:** It would be helpful if you could leave those figures.

What about coordination of the mandate?

[Traduction]

Comme vous le savez, au cours de nos délibérations sur votre nouveau ministère, l'une des préoccupations exprimées concerne le mandat du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie en matière de développement économique régionale et la façon dont l'intervention du ministère sera coordonnée et intégrée. Cela touche aussi l'Agence spatiale canadienne, puisque le gouvernement a annoncé l'adoption d'une formule en vertu de laquelle les contrats de recherche et développement seront répartis de façon équitable dans l'ensemble du pays; ce qui veut dire que le Québec et l'Ontario en obtiendront 35 p. 100, tandis que les Prairies, la Colombie-Britannique et les provinces atlantiques auront droit à 10 p. 100 chacune.

En ce qui a trait à l'Agence spatiale canadienne, je me demande si les Prairies, la Colombie-Britannique et les provinces atlantiques ont effectivement eu droit aux 10 p. 100 promis. De façon plus générale, quelle est la répartition géographique des fonds consacrés aux sciences et à la technologie?

Il ne faut pas sous-estimer à cet égard—je mets toute ces considérations ensemble pour vous permettre de répondre plus facilement—la nature fragmentée du mandat et le fait qu'il existe des organismes régionaux, comme l'APECA et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, qui n'ont pas de mandat pour promouvoir les sciences et la technologie, puisque cela relève d'ISTC. Quels sont les mécanismes de coordination prévus à cette fin? Comment procédez-vous?

D'abord, comment sont appliqués les 10 p. 100 pour l'ensemble des contrats et, en particulier, pour ceux de l'Agence spatiale canadienne? Ensuite, comment appliquez-vous cette formule?

**M. Winegard:** Pour ce qui est de l'Agence spatiale canadienne, je pense que nous respectons pas mal les objectifs visés en matière de distribution régionale. Le pourcentage est un peu plus faible, pour l'instant, dans la région atlantique, mais comme vous le savez, la nature des contrats en jeu peut faire en sorte que la répartition soit quelque peu déséquilibrée à un moment ou à un autre. Généralement parlant, nous respectons cependant les objectifs fixés dans l'ensemble du pays à l'exception, peut-être, comme je l'ai dit, de la région atlantique.

Pour ce qui est de l'ensemble des dépenses fédérales en matière de R-D, la répartition est assez équilibrée. Je peux vous citer ou vous remettre, si vous voulez, certains chiffres, mais en proportion de la population, par exemple, la répartition est assez conforme aux attentes.

Il en est de même incidemment—et c'est le genre de résultat qui me fait toujours plaisir—de la répartition des subventions du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, qui sont accordées par des pairs. On constate à ce chapitre, qu'aucune région du pays n'a le monopole de l'excellence au détriment des autres. Les chiffres du CRSNG sont là pour le prouver année après année, et il en est de même des dépenses fédérales en matière de R-D.

**Le sénateur Spivak:** Cela nous serait effectivement utile, si vous pouviez nous remettre ces chiffres.

Qu'en est-il de la coordination du mandat?

[Text]

**Mr. Winegard:** Coordination generally?

**Senator Spivak:** The fact that you have these other two agencies, ACOA and Western Diversification. I have more experience with Western Diversification. My experience has been that Western Diversification contracts and moneys are awarded on the basis of regional economic development. I do not remember what all of the criteria are, but I suppose they have to do with need. I do not see science and technology factored in there too much; certainly, not even in the area of broadcasting or telecommunications. It is difficult to get Western Diversification to adjust to those objectives, which are worthwhile. The question I am asking is: How are you getting your objectives in science and technology factored into two independent agencies with different agendas? That is really the question. What are you doing to get that through?

**Mr. Winegard:** I think, senator, what you are really asking is the \$64 question for the entire nation. If your implication is that you are not sure that Western Diversification takes enough account of science and technology in terms of its programs, I can say that I think one of the difficulties we all face is that the country does not take enough interest in science and technology. As to the relationship between ISTC, Western Diversification, and ACOA, we do have discussions with them all the time.

Let me give you one example on advanced industrial materials, one of the major grants in the strategic technologies program. We are picking up some of that, as is Western Diversification, the Province of Alberta, and Sherritt Gordon, which is now looking for industrial partners. That is one instance where we have all been in on the ground floor, from the planning stage, right to the point where the money flows. We do have these kinds of contacts.

**Senator Spivak:** You are saying that you do not have formal meetings with the Minister of Western Economic Diversification, for example, reviewing with him what you want to get and what you want to pay attention to. You say that you have informal procedures. Is there any formal procedure under which you hammer things out, negotiate them, and so on?

**Mr. Winegard:** We have two things, senator. One, we have regional offices and they work together on projects. On the major issues, of course, they come to the cabinet committees, where both ministers are sitting.

**Senator Spivak:** Which committee is that?

**Mr. Winegard:** It could be the economic policy committee or it could be operations, depending on the size of the project. In any case, both ministers would be there.

[Traduction]

**M. Winegard:** La coordination en général?

**Le sénateur Spivak:** Je veux parler de l'existence de ces deux autres entités, en l'occurrence l'APECA et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, dont je connais davantage le fonctionnement. D'après mon expérience, les contrats et les fonds servant à la diversification d'économie de l'Ouest sont accordés à des fins de développement économique régional. Je ne me rappelle pas de tous les critères, mais je suppose qu'ils sont fonction des besoins. Je ne vois pas trop comment les sciences et la technologie s'inscrivent dans tout cela, certainement pas, en tout cas, dans le domaine de la télédiffusion ou des télécommunications. Il est difficile d'adapter la diversification de l'économie de l'Ouest à ces objectifs qui, par ailleurs, sont louables. La question que je me pose est la suivante: Comment faites-vous pour adapter vos objectifs en matière de sciences et de technologie à ceux de deux entités indépendantes, dont la vocation est différente? Là est toute la question. Comment faites-vous pour concilier tout ça.

**M. Winegard:** Je pense, sénateur, que vous posez là la question que se pose tout le pays. Si vous voulez insinuer que la diversification de l'économie de l'Ouest ne tient pas assez compte des sciences et de la technologie dans ses programmes, je vous répondrai qu'en fait, l'une des difficultés à laquelle nous sommes tous confrontés réside justement dans le manque d'intérêt général du pays envers les sciences et la technologie. Pour ce qui est des relations entre ISTC, le ministère de la diversification de l'économie de l'Ouest et l'APECA, nous nous consultons effectivement très souvent.

Permettez-moi de vous donner un exemple de matériel industriel perfectionné, qui bénéficie de l'une des plus importantes subventions accordée dans le cadre du Programme des technologies stratégiques. Nous assumons une partie de ce montant, tout comme le ministère de la diversification de l'économie de l'Ouest, la province de l'Alberta et Sherritt Gordon, qui se cherche actuellement des partenaires industriels. C'est là un exemple de dossier où nous avons tous suivi dès l'étape de la planification jusqu'au moment où des fonds ont été débloqués. Nous établissons donc ce genre de contacts.

**Le sénateur Spivak:** Vous dites que vous n'avez pas de rencontres officielles avec le ministre de la Diversification de l'économie de l'Ouest, par exemple, pour faire le point avec lui sur vos objectifs et vos intérêts particuliers. Vous dites que vous procédez de façon informelle. Procédez-vous aussi de façon informelle pour élaborer des ententes, négocier avec eux, etc.?

**M. Winegard:** Il existe deux mécanismes à cette fin, sénateur. D'abord, il y a les bureaux régionaux qui travaillent de concert à la mise en œuvre des projets. Les questions importantes sont, quand à elles, bien sûr, soumises aux comités du cabinet où siègent les deux ministres concernés.

**Le sénateur Spivak:** De quels comités parlez-vous?

**M. Winegard:** Il peut s'agir du Comité de la politique économique ou encore du Comité des opérations, tout dépendant de la taille du projet. De toute façon, les deux ministres siègent à ces comités.



[Text]

That does not mean that if Western Diversification does things, ISTC will say, "Gee, I'm not sure I really want to do that." I think that on the whole the cooperation between the two is not bad.

**Senator Spivak:** Is it possible for you to give us a sort of profile that would let us look at the projects that have been awarded in those other two agencies and how they relate to your objectives? Is that the kind of information you collect?

**Mr. Winegard:** Certainly, senator, there is no problem in getting that kind of information.

**Senator Spivak:** We would appreciate that. Then we could see how you are working through the objectives of regional economic development.

**The Chairman:** And how citizens can find out what their opportunities are.

**Senator Thériault:** Madam Chairman, I have a supplementary question. Naturally I have listened with care and attention to what Senator Spivak has been asking, but in the course of an answer these words were used, if I quote you correctly, "a little bit low in the Atlantic provinces." We are used to that in the Atlantic provinces, but what is your definition of "a little bit low"?

**Mr. Winegard:** Mr. Bergeron will correct me if I am wrong, but I think that at the moment we are probably a couple of percentage points below where we thought we would be.

**Mr. Bergeron:** As regards the space program—

**Senator Thériault:** Are you talking only about the space program now?

**Mr. Bergeron:** Yes. We are talking about the Space Agency.

**Senator Thériault:** Is that the whole purpose of your department?

**Mr. Winegard:** No. Let me give you the overall figures. In terms of research and development spending by the Government of Canada by region, it is 9 per cent in the Atlantic region, and the population is 9 per cent in that region. On what the Space Agency is doing in terms of its distribution across the country, Mr. Bergeron can give you the exact figures.

**Mr. Bergeron:** I said earlier, as far as regional distribution was concerned, that we were fairly close to target, being low in the Atlantic provinces. We are running slightly above 7.5 out of a target of 10 per cent. One of the questions asked was: What are we doing to improve it? I think that is a valid question. Our people were in the maritimes last week with a number of government officials. I think one of the objectives is to be more transparent, to let people know what programs we are undertaking so that they can prepare themselves to bid.

We know that the Department of Supply and Services is informing all regions of what contracts are coming out, but we are making quite an effort in exchanging information with provincial government officials, as well as local chambers of com-

[Traduction]

Cela ne veut pas dire que si le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest prend une initiative, l'ISTC va tout de suite émettre des réserves. Je pense que dans l'ensemble, la collaboration entre les deux est assez bonne.

**Le sénateur Spivak:** Pourriez-vous nous donner un aperçu du genre de projets financés par ces deux autres entités et de la façon dont ceux-ci s'inscrivent dans vos objectifs? Avez-vous des données à ce sujet?

**M. Winegard:** Bien sûr, sénateur, il nous est très facile de vous fournir ce genre de données.

**Le sénateur Spivak:** Nous vous en saurions gré, puisque nous pourrions ainsi voir où vous vous situez par rapport aux objectifs de développement économique régional.

**Le président:** Et comment les citoyens peuvent déterminer quels sont les créneaux à leur disposition.

**Le sénateur Thériault:** Madame la présidente, j'ai une autre question. Bien sûr, j'ai écouté avec intérêt et attention les questions posées par le sénateur Spivak, mais si je me rappelle bien, vous avez mentionné, dans le cours d'une de vos réponses, que le pourcentage était un peu plus faible dans la région Atlantique. Nous sommes habitués à cela dans les provinces atlantiques, mais qu'entendez-vous au juste par un peu faible?

**M. Winegard:** M. Bergeron me corrigera si je fais erreur, mais je pense qu'à l'heure actuelle, nous sommes sans doute en deçà de quelques centièmes de points du niveau où nous devrions être.

**M. Bergeron:** En ce qui concerne le programme spatial—

**Le sénateur Thériault:** Parlez-vous seulement du programme spatial?

**M. Bergeron:** Oui. Nous parlons de l'agence spatiale.

**Le sénateur Thériault:** Est-ce là toute l'utilité de votre ministère?

**M. Winegard:** Non. Permettez-moi de vous exposer les chiffres globaux. En ce qui concerne les dépenses de recherche et de développement du gouvernement canadien par région, elles se situent à 9 p. 100 dans la région Atlantique, dont la population représente 9 p. 100. Pour ce qui est de la répartition des activités de l'agence à l'échelle nationale, M. Bergeron pourra vous donner les chiffres exacts.

**M. Bergeron:** J'ai dit plus tôt qu'en ce qui concerne la répartition régionale, nous sommes assez prêts de l'objectif visé, qui est peu élevé dans les provinces Atlantiques. Nous sommes légèrement au-delà de 7,5 p. 100 et l'objectif visé est de 10 p. 100. Une des questions posée est la suivante: que faisons-nous pour améliorer la situation? Je pense que c'est une question justifiée. Des membres de notre personnel se trouvaient dans les Maritimes la semaine dernière en compagnie d'un certain nombre de fonctionnaires. Je pense qu'un des objectifs visés est une plus grande transparence, de manière que les gens sachent quels programmes nous entreprenons et puissent ainsi se préparer à soumissionner.

Nous savons que le ministère des Approvisionnements et Services informe toutes les régions des contrats à venir, mais nous nous efforçons d'échanger de l'information avec des fonctionnaires des gouvernements provinciaux ainsi qu'avec des

[Text]

merce, the private sector, industry and so forth. We have a campaign on to let them know what we are working on.

We had a similar exercise in Montreal in May and we intend to do this across Canada. We intend to spend a little more time in the Maritimes in order to make sure that we meet our objectives in the end. One has to remember that this program will be carried out over a ten-year period. In other words, by the year 2000 we would like to be dead on target. It is not going to happen, though, in 1990.

**Senator Thériault:** Are there any contacts between any of your agencies or departments and government officials?

**Mr. Bergeron:** Last week, which was a special week, of course, we had a meeting scheduled with Premier McKenna, but for obvious reasons it was cancelled. It is our hope that we will take that up again, but we are working with his officials.

**Mr. Winegard:** The National Research Council has a member on that board, Dr. Pottie. Also, ISTC has a regional office in Moncton, which I visited not long ago. It is reaching out not only to industry but to universities as well to form many of the alliances that we have talked about before in this committee. I think it is doing a remarkably good job.

**Senator Thériault:** I am not in a position to judge that—

**The Chairman:** If I may interrupt for just a moment, I have just been informed that Mr. Winegard has to leave earlier than I had expected. If there are any questions specifically for the minister, I would ask honourable senators to put them now.

**Senator Thériault:** There is one thing I have a hard time accepting. You have a special responsibility for R&D in Quebec and Ontario but not for the other provinces. That is difficult for me to accept. Has there been no change in that?

**Mr. Winegard:** No, but I do not view it as a problem. When we look at R&D we look across the country. The cabinet committee that meets from time to time on research and development does not look at it only in the provinces of Ontario and Quebec. It looks at research and development across the whole country.

**Senator Gigantès:** Mr. Minister, there are changes in the military field. People talk of a peace dividend. If you look at that in connection with the Free Trade Agreement you may find that military spending is one large loophole where we can do things without the Americans being able to claim that we are infringing on the Free Trade Agreement. I am referring to favouring Canadian research and development by Canadian companies and keeping it in Canada.

Is there any thought being given in cabinet to shifting much of the defence emphasis towards scientific development and

[Traduction]

chambres de commerce locales, l'entreprise privée, l'industrie, etc. Nous menons actuellement une campagne pour les informer de la nature de nos activités.

Nous avons mené un exercice semblable à Montréal en mai et nous entendons faire de même à l'échelle nationale. Nous prévoyons passer un peu plus de temps dans les Maritimes afin de nous assurer que nous finirons par atteindre nos objectifs. Il faut se rappeler que ce programme doit s'étendre sur une période de dix ans. Autrement dit, nous aimerions avoir atteint notre objectif d'ici l'an 2000, mais cela ne se réalisera pas en 1990.

**Le sénateur Thériault:** Vos agences ou départements entretiennent-ils des contacts avec les fonctionnaires du gouvernement?

**M. Bergeron:** La semaine dernière, qui a évidemment été une semaine spéciale, nous devions rencontrer le premier ministre McKenna. Pour les raisons que l'on sait, nous avons dû annuler cette rencontre. Nous espérons tout de même rencontrer le premier ministre, mais en attendant nous travaillons avec ses fonctionnaires.

**M. Winegard:** Le Conseil national de recherche est représenté par M. Pottie au sein du conseil. En outre, ISTC a un bureau régional à Moncton, que j'ai visité il y a peu. Cet organisme entretient des contacts non seulement avec l'industrie mais aussi avec les universités, afin de constituer bon nombre des alliances dont nous avons déjà parlé devant ce Comité. J'estime qu'il fait de l'excellent travail.

**Le sénateur Thériault:** Je ne suis pas en mesure d'en juger—

**Le président:** Si je puis me permettre de vous interrompre un instant, on vient de m'informer que M. Winegard doit nous quitter plut tôt que je ne l'avais prévu. Si quelqu'un a des questions à poser au ministre, je demanderais aux honorables sénateurs de le faire maintenant.

**Le sénateur Thériault:** Il y a une chose que j'ai beaucoup de difficulté à accepter. Vous êtes spécialement responsable de la recherche et du développement pour le Québec et l'Ontario, mais pas pour les autres provinces. C'est une chose que j'accepte mal. La situation est-elle toujours la même?

**M. Winegard:** Non, mais je n'y vois pas de problème. Quand il s'agit de recherche et de développement, nous nous intéressons à l'ensemble du territoire national. Le comité du Cabinet qui se réunit de temps à autre au sujet de la recherche et du développement ne s'intéresse pas seulement à la recherche et au développement en Ontario et au Québec, mais partout au Canada.

**Le sénateur Gigantès:** Monsieur le ministre, des changements sont intervenus dans le domaine militaire. Les gens parlent des dividendes de la paix. Si vous examinez cette question du point de vue de l'Accord de libre-échange, vous constaterez que les dépenses militaires constituent une échappatoire importante au sujet de laquelle les Américains ne peuvent pas dire que nous violons l'Accord. Il s'agit de favoriser la recherche et le développement canadien par des sociétés canadiennes et de garder ces activités au Canada.

Le Cabinet a-t-il réfléchi à la possibilité de transférer une bonne partie des fonds de la défense au développement scienti-



[Text]

surveillance, and to developing the equipment, the research, and the circuitry here, rather than having 5,000 troops in Germany, whose utility, even before perestroika, was about as much as an udder on a bull.

**Mr. Winegard:** I cannot comment on cabinet policy on defence at this time.

**The Chairman:** Where is the decision being made about whether or not the matching grant program will be folded into base?

**Mr. Winegard:** I am preparing a memorandum to cabinet on the future funding of the granting councils. At issue is whether or not the matching grant program stays; and equally important, whether the money stays.

**The Chairman:** So this is to be a cabinet decision?

**Mr. Winegard:** Yes.

**The Chairman:** The granting councils preceded ISTC by many years, and they have their own independent accountability. Are they being treated as part of ISTC, or are you doing this in another capacity?

**Mr. Winegard:** I do it as a minister. The granting councils report to the Minister of State for Science and Technology, who has to bring these things forward to cabinet. NRC reports to the Minister for National Health and Welfare and SIRC reports to the Secretary of State. For whatever reason, the Minister of State for Science and Technology seems to be carrying the three granting councils forward in terms of what happens in cabinet.

**The Chairman:** We have received the letters about the NRC that have been sent to you and the Prime Minister. We will ask officials further, but do you have any comment on them from the cabinet point of view, especially the Hertzberg issue?

**Mr. Winegard:** NRC has to be one of the main instruments the country can use in terms of being competitive and forming the alliances we need between governments, industry, and universities. The letters appear to imply that NRC is moving out of basic research in some way and intends to do only applied research directly related to industry. Let me assure you that that is not the case.

NRC will continue to be heavily involved in basic research. But some of that basic directed research using NRC resources, will be directed towards Canadian industry in order to get them to do some of the pre-competitive research, with assistance from NRC. NRC is still going to have a significant institute for molecular science, which will cover some of the physics and chemistry that people are worried about. I believe this was confirmed by their counsel at the last meeting of this committee. It would make no sense to say to the people in chemistry and physics at NRC that we do not have a place for them when we do in fact have a place for them in a new institute. Many of the other parts of NRC are being reorganized—and it is a major reorganization—and we are going to find much of their future effort directed to basic directed research. I should

[Traduction]

fique, à la surveillance et au développement de l'équipement, de la recherche, des ensembles de circuits ici au Canada, au lieu de maintenir 5 000 militaires en Allemagne dont l'utilité, même avant la perestroïka, était pour le moins incertaine.

**M. Winegard:** Je ne saurais commenter la politique actuelle du Cabinet en matière de défense.

**Le président:** Qui va décider si le programme de subvention paritaire sera incorporé à la base?

**M. Winegard:** Je rédige actuellement à l'intention du Cabinet un mémoire sur le financement futur des conseils subventionnaires. Il reste à déterminer si le programme de subvention paritaire sera maintenu, et il est tout aussi important de savoir si les fonds subsisteront.

**Le président:** La décision reviendra donc au Cabinet?

**M. Winegard:** Oui.

**Le président:** Les conseils subventionnaires ont précédé ISTC de nombreuses années et ont leur propre comptabilité indépendante. Sont-ils traités comme faisant partie d'ISTC ou agissez-vous à titre différent?

**M. Winegard:** J'interviens en tant que ministre. Les conseils subventionnaires sont responsables devant le ministre d'État (Sciences et Technologie) qui soumet les questions au Cabinet. Le Conseil national de recherche fait rapport au ministre de la Santé nationale et du Bien-être, et le CSARS au Secrétariat d'État. Pour une raison quelconque, le ministre d'État (Sciences et Technologie) semble représenter les trois conseils subventionnaires devant le Cabinet.

**Le président:** Nous avons reçu les lettres concernant le CNR qui vous ont été envoyées, ainsi qu'au Premier ministre. Nous interrogerons plus en détail les fonctionnaires à ce sujet, mais avez-vous des commentaires à faire en tant que membre du Cabinet, en particulier en ce qui concerne la question Hertzberg?

**M. Winegard:** Le CNR doit être l'un des principaux moyens à notre disposition pour assurer notre compétitivité et constituer les alliances nécessaires entre les gouvernements, l'industrie et les universités. Les lettres semblent laisser entendre que le CNR s'éloigne, d'une certaine manière, de la recherche fondamentale pour se consacrer exclusivement à la recherche appliquée reliée directement à l'industrie. Je tiens à vous assurer que ce n'est pas le cas.

Le CNR va continuer de s'occuper activement de recherche fondamentale. Toutefois, une partie de cette recherche fondamentale dirigée sera orientée, en utilisant des ressources du CNR, vers l'industrie canadienne afin de l'inciter à faire une partie de la recherche précompétitive, avec l'aide du Conseil national de recherche. Le CNR conservera un institut important de sciences moléculaires, qui s'occupera en partie de la physique et de la chimie qui préoccupent les gens. Je pense que cela a été confirmé par le conseiller du CNR à la dernière séance du Comité. Il serait insensé de dire à ceux qui œuvrent dans le domaine de la chimie et de la physique au CNR que nous n'avons pas de place pour eux, alors qu'il y en a au nouvel institut. Bon nombre des autres secteurs du CNR sont réorganisés—il s'agit d'une réorganisation majeure—et une partie

[Text]

emphasize that that is not a decision that I made as minister. That decision was made by counsel for NRC. I happen to thoroughly approve of it and I would assume that you would also.

**Senator Gigantès:** Could we have a definition of "basic directed research"?

**The Chairman:** We will ask the officials that question.

With the creation of the space agency, we were extremely worried about the advisory board. As you know, we want to have that defined in the legislation. Have you established it?

**Mr. Winegard:** No. The space agency does not yet have its budget settled. It has been a major chore to put all of this together in terms of their capital kinds of budgets and the number of people they are likely to need in terms of science grouping, technology grouping, and so on. That is ready to go before cabinet now.

We have not thought about advisory committees at all. We have been attempting to set them up so that they have their money and can get on with joining the European space agency projects and things like that.

**The Chairman:** So we were right to be worried. We wanted that advisory board to be in on the ground floor so that the citizens would have a chance to look at it. We should have held up the bill!

**Mr. Winegard:** I think not. Nothing has changed in terms of the directions of the space agency from the last time I was before you.

**Senator Spivak:** I have a question with regard to the chief science adviser. We understand that Mr. Harry Rogers is carrying the title on a temporary basis. When will a chief science adviser be appointed, and will the appointee be a scientist?

**Mr. Winegard:** I cannot tell you exactly when. I am reviewing names and what the reporting relationship should be for the chief science adviser. The legislation does give us latitude in how that can be handled. I cannot conceive of having a chief science adviser who is not a scientist or an engineer. We are not always going to be in the position we are in now.

**The Chairman:** If there are no further questions, I would like to thank the minister for appearing before us today.

**Mr. Winegard:** Mr. Roberto Gualtieri will join you at the table. He has information about networks of excellence.

**Senator Gigantès:** The term "basic directed research" smacks a little of contradiction. Basic research is fairly free-wheeling. You go where your scientific brain and the inspiration of the experiments take you.

**Mr. Roberto Gualtieri, Assistant Deputy Minister, Science Sector, Department of Science and Technology:** This is a concept we came across when we were visiting Germany a couple of years ago. We visited not only the Max Planck Institute but also the Fraunhofer Institute. While I agree with you entirely that the whole question of basic research being free-wheeling

[Traduction]

importante de leurs futurs travaux sera orientée vers la recherche fondamentale. Je tiens à souligner qu'il ne s'agit pas d'une décision que je prends en tant que ministre; la décision a été prise par le conseiller du CNR. Il se trouve que je l'approuve pleinement et je présume que vous faites de même.

**Le sénateur Gigantès:** Pourrions-nous avoir une définition de la «recherche fondamentale dirigée»?

**Le président:** Nous poserons la question aux fonctionnaires.

Suite à la création de l'agence spatiale, nous étions très préoccupées au sujet du conseil consultatif. Comme vous le savez, nous voulons que la loi contienne une définition à cet effet. Est-ce chose faite?

**M. Winegard:** Non. Le budget de l'agence spatiale n'est pas encore établi. Ça a été un tâche considérable que de coordonner les divers budgets d'immobilisation et l'effectif à affecter aux groupements des sciences, de la technologie, etc. La question est maintenant prête à être soumise au Cabinet.

Nous n'avons pas du tout examiné la question des comités consultatifs. Nous avons essayé de constituer ces comités afin qu'ils puissent disposer de leurs fonds et se joindre à l'agence spatiale européenne et à d'autres projets du genre.

**Le président:** Nous avons donc raison de nous inquiéter. Nous voulions que ce conseil administratif soit accessible pour que les citoyens puissent y jeter un coup d'œil. Nous aurions dû retarder le projet de loi.

**M. Winegard:** Je ne crois pas. Rien n'a changé en ce qui concerne les orientations de l'agence spatiale depuis la dernière fois que j'ai comparu devant vous.

**Le sénateur Spivak:** J'ai une question en ce qui concerne le conseiller scientifique principal. Nous croyons savoir que M. Harry Rogers occupe ce poste à titre temporaire. Quand un conseiller scientifique sera-t-il nommé, et s'agira-t-il d'un scientifique?

**M. Winegard:** Je ne saurais vous dire quand exactement. J'examine des noms et ce que devraient être les rapports de responsabilité du conseiller scientifique principal. La loi nous laisse une marge de manœuvre à cet égard. Je ne saurais concevoir qu'un conseiller scientifique principal ne soit pas scientifique ou ingénieur. Nous ne nous trouverons pas toujours dans la situation actuelle.

**Le président:** S'il n'y a plus de questions, je remercie le Ministre de sa comparution.

**M. Winegard:** M. Roberto Gualtieri va se joindre à vous. Il a de l'information au sujet des réseaux d'excellence.

**Le sénateur Gigantès:** L'expression «recherche fondamentale dirigée» est quelque peu contradictoire. La recherche fondamentale est, par définition, une recherche libre. Le chercheur suit son intelligence et son inspiration.

**M. Roberto Gualtieri, sous-ministre adjoint, Secteur scientifique, ministère des Sciences et de la Technologie:** Nous avons entendu parler de ce concept lors d'une visite en Allemagne il y a quelques années. Nous y avons visité non seulement l'Institut Max Planck mais également l'Institut Fraunhofer. Je suis entièrement d'accord avec vous pour dire que la recher-



## [Text]

and unguided is appropriate in the environment of a university, when you are involved in a government laboratory, which has a government mission as its main driving force, it makes sense to look at the basic research that needs to be done in order to retain a leading edge in relation to the objectives you have. In a department concerned with agriculture, it is not a good idea to do basic research in an area that is totally unrelated to the mission of that particular department.

Consequently, the concept of basic directed research is to recognize that basic research is important to the vitality of a laboratory and the science endeavour, but that it should also be related, to the extent that is humanly possible, to the basic mission of the department. That is the fundamental philosophy underlining that concept. Dr. Pottie, you may want to add a comment or two, because that is something the NRC is looking at quite closely.

**Dr. R.F. Pottie, Executive Vice-President, National Research Council:** As in all things, you can talk in generalities about all concepts, but I tend to think more in terms of what the person could do that would be different. I can give you a pretty good example.

Some years ago—perhaps ten years ago—we had a section in the Division of Physics called the Solid State Physics Section. We had mainly physicists, but there were a few mathematicians and the odd chemist. Essentially, they were free to choose whatever field they wished to work in—that is, to choose to look at the field in which they had expertise. No one told them in which area they should concentrate, and so on.

Primarily because of the relationship we developed with Bell Northern Research, we decided to put that laboratory, together with some of the other funds, resources and person years we had in chemistry and in other divisions of Physics, to use in concentrating on a fairly small number of projects. They as a group would concentrate primarily on gallium arsenite and related molecular materials that could be used to develop devices that would be at least a few years ahead of their time. Most of the problems were specified by Bell Northern Research, but they had been doing long-range basic research in that field for the last ten years. That has culminated in the establishment recently of a consortium to develop opto-electronic devices—that is, devices based on light as well as on the movement of electrons in the medium of a solid. It is as basic as it can be, because we are looking at the fundamental processes of how to lay down specific layers of semi-conductor materials on a substrate to develop materials that get the optimum yield of light when an electric current is passed through various pieces of the device. This can then be used as an amplifier or for some other purpose in an electronic device.

That is basic research, but it is directed towards specific goals over a five-to-ten year period of time. If we had not done that, we probably would still be doing perhaps 20 to 30 differ-

## [Traduction]

che fondamentale est libre et non dirigée dans le milieu universitaire, mais dans le cas d'un laboratoire gouvernemental dont la principale source d'activité est une mission gouvernementale, il convient de surveiller la recherche fondamentale qui s'y fait afin de rester à la fine pointe dans la réalisation des objectifs visés. Dans le cas d'un ministère qui s'occupe d'agriculture par exemple, il n'y aurait pas lieu de faire de la recherche fondamentale dans un secteur qui serait totalement étranger au mandat du ministère.

Par conséquent, le concept de recherche fondamentale dirigée reconnaît que la recherche fondamentale est importante pour la vitalité d'un laboratoire et l'effort scientifique, mais cette recherche doit, dans toute la mesure du possible, avoir un lien avec la mission fondamentale du ministère. Il s'agit là de la philosophie fondamentale sous-jacente à ce concept. Docteur Pottie, vous voudrez peut-être ajouter quelque chose à ce sujet, puisqu'il s'agit d'un aspect que le CNR suit de près.

**M. R. F. Pottie, vice-président exécutif, Conseil national de recherche:** Comme en toute chose, on peut se limiter à des généralités sur tous les concepts, mais pour ma part je m'intéresse davantage à ce qu'une personne peut faire de différent. Je puis vous en donner un très bon exemple.

Il y a une dizaine d'années, nous avions dans la Division de la physique une section appelée la Section de la physique des solides. Le personnel était principalement composé de physiciens, de quelques mathématiciens et chimistes. Ils étaient, pour l'essentiel, libres de travailler dans le domaine de leur choix, c'est-à-dire, en fait, dans leur spécialité. Personne ne leur disait quelle concentration adopter.

Principalement en raison des relations que nous avons établies avec Bell Northern Research, nous avons décidé d'utiliser le laboratoire, ainsi que certains autres fonds, ressources et années-personnes dont nous disposons dans le secteur de la chimie et dans d'autres domaines de la Division de la physique et de constituer un groupe qui concentrerait ses efforts sur un nombre relativement restreint de projets. Nous voulions principalement centrer notre recherche sur l'arséniure de gallium et sur les matériaux moléculaires connexes qui pourraient servir à mettre au point des dispositifs qui auraient au moins quelques années d'avance sur leur temps. La plupart des problèmes ont été définis par Bell Northern Research, mais nous effectuons de la recherche fondamentale à long terme dans ce domaine depuis déjà une dizaine d'années. Cet effort a abouti récemment à la création d'un consortium chargé de mettre au point des dispositifs est basé sur la lumière ainsi que sur le mouvement des électrons dans le médium d'un solide. Il s'agit de recherche aussi fondamentale que possible, car nous étudions les procédés fondamentaux permettant de disposer des couches spécifiques de matériaux semi-conducteurs sur un substrat en vue de développer ces matériaux, de manière à obtenir un rendement lumineux optimum lorsque le courant électrique passe à travers les divers éléments du dispositif. Ce dispositif peut ensuite être utilisé comme amplificateur ou à d'autres fins dans un appareil électronique.

Il s'agit de recherche fondamentale, mais comportant des objectifs précis étalés sur une période de cinq à dix ans. Si nous n'avions pas fait cela, nous travaillerions probablement encore

[Text]

ent projects with that team. We are now concentrating on three or four major projects over a period of time. That is about as close as I can come in distinguishing between what we did before and what we are doing now.

**Senator Spivak:** I want to pursue the Works of Excellence Program. In particular, based on the Estimates, what are the sums of money that have been spent? It was announced that \$10 million would be spent on this project in 1989; \$15 million in 1989-90; \$16 million in 1990-91. In ISTC's Main Estimates for 1990-91, Part II, the budget is described as being \$240 million. While there are details regarding Canada's scholarships program in the Estimates, there are no such details singling out the centres of excellence. Furthermore, a review of the NSERC and the NRC does not provide a financial profile of the centres of excellence. Those details are not included in the Main Estimates.

The questions I wish to ask are: First, what is the amount of money being spent in 1990-91 out of the total of \$240 million over five years? Second, how much of that amount is targeted for administrative costs within the ISTC, NSERC, and NRC? Third, how much will go to the universities? Fourth, can we get a list of all the networks with a profile of payments by university? I will repeat these later, if you like.

Also, where were the amounts for 1988-89 and 1989-90 spent and how? Further, if the full amounts for those years were not used, will they be added to the announced \$60 million for 1990-91? Finally, will we be able to have a statistical report of funding by university? I have one other question, but I will let you answer these first.

**The Chairman:** What we want is the NSERC report.

**Senator Spivak:** Yes, we want the NSERC report on funding by university.

**Mr. Gualtieri:** Let me begin by making a general comment. The cash flow for the centres of excellence has not yet been fully determined. As you may recall, when the decisions were taken on the funding of the 15 centres, the budgets exceeded by a significant amount the \$240 million allocated to the program. An implementation committee was established, under Stuart Smith, to sit down with the centres and review the budgets to see how they could be paired back in order to try to accomplish funding the maximum of centres without impeding the excellence of the endeavours they were to pursue. That process is now just about completed. Flowing from that will be the actual cash flow that will be put to Treasury Board.

In the meantime, we have gone to Treasury Board for some \$200,000 to cover administrative expenses. Mrs. Brochu, do you have the correct figure?

[Traduction]

sur 20 ou 30 projets différents avec cette équipe. Nous concentrons maintenant nos efforts sur trois ou quatre grands projets sur une certaine période. Voilà la meilleure distinction que je puisse établir entre ce que nous faisons auparavant et ce que nous faisons maintenant.

**Le sénateur Spivak:** Je voudrais revenir aux travaux du programme d'excellence. Plus particulièrement, si nous nous basons sur les prévisions de dépenses, quelles sont les sommes dépensées? On avait annoncé que 10 millions de dollars seraient consacrés à ce projet en 1989; 15 millions en 1989-1990; 16 millions en 1990-1991. Le Budget des dépenses 1990-1991, Partie II de ISTC indique un montant de 240 millions de dollars. Le budget comporte des informations concernant le programme de bourses du Canada, mais il ne distingue pas les centres d'excellence. De plus, un examen du CRSNG et du CNR ne fournit aucun profil financier des centres d'excellence. Ces renseignements ne sont pas inclus dans le Budget des dépenses.

Mes questions sont les suivantes. Premièrement, combien sera dépensé en 1990-1991 sur les 240 millions de dollars prévus pour cinq ans? Deuxièmement, quelle partie de cette somme sera affectée aux coûts administratifs au sein de ISTC, du CRSNG et du CNR? Troisièmement, combien recevront les universités? Quatrièmement, pourrions-nous obtenir une liste de tous les réseaux avec un profil des paiements à chaque université? Je répéterai mes questions plus tard, si vous le voulez.

J'aimerais également savoir où les montants prévus en 1988-1989 et 1989-1990 ont été dépensés, et de quelle manière? En outre, si les montants prévus pour ces années ne sont pas tous utilisés, les sommes restantes s'ajouteront-elles aux 60 millions de dollars annoncés pour 1990-1991? Finalement, serons-nous en mesure d'obtenir un état statistique du financement par université? Je n'ai plus de questions, mais je vous laisse répondre à la première.

**Le président:** Mais ce que nous voulons, c'est le rapport du CRSNG.

**Le sénateur Spivak:** Oui, nous voulons le rapport du CRSNG sur le financement par université.

**M. Gualtieri:** Tout d'abord, en guise de commentaire général, la trésorerie des centres d'excellence n'est pas encore entièrement établie. Vous vous rappellerez peut-être que lorsque les décisions ont été prises au sujet du financement des 15 centres, les budgets dépassaient sensiblement les 240 millions de dollars affectés au programme. Un comité de mise en œuvre a été constitué et placé sous la direction de M. Stuart Smith. Ce comité avait pour tâche de voir, avec les centres, si les budgets ne pourraient pas être appariés afin d'assurer le financement d'un nombre maximum de centres sans diminuer le niveau d'excellence de leurs activités. Cet exercice vient tout juste de s'achever. La trésorerie exacte sera ensuite soumise au Conseil du Trésor.

En attendant, nous avons demandé au Conseil du Trésor 200 000 \$ pour couvrir les frais administratifs. M<sup>me</sup> Brochu, avez-vous le montant exact?



[Text]

**Ms. Brochu:** Last year, because we had a competition on behalf of NSERC, the three councils and the ISTC, there were no administrative expenses. An amount was to be given to each centre to get it started right after the announcement, but that went to the last fiscal year.

This year we went before Treasury Board only once to get most of the money for the centres, but only for one year. We will refile after the negotiations. So the money will be shared between NSERC and NRC. The factor will be \$3 to NSERC for \$1 for NRC.

**The Chairman:** And the proportion to the universities?

**Ms. Brochu:** It will take longer to provide that, because, in fact, in many of the networks the award will go to the administrative or executive centre of the network, which would then redistribute it within the network.

So there may well be instalments going only to the main centre, but once it is redistributed it will be available, but that will take a while. We have national figures, most likely with a certain flexibility, so that the heart of the network can do small readjustments over time. It will be a few months before we have the allocation for each centre.

**The Chairman:** If you are a citizen worried about science and technology research and development in Canada, and you try to find out from the Main Estimates how many dollars are going where and in support of what projects, there is absolutely no way of doing that. When will a citizen be able to find out where that money is being spent, who is getting it, and how much is for something other than administrative overhead?

**Mr. Gaultieri:** As soon as the budgets for the various centres are settled. The budgets are still being negotiated, as I indicated, with the individual centres. We hope to have most of those discussions concluded by the end of June. Certainly, Mr. Winegard would be happy to send you a profile of expenditures for at least the next three years, based on the negotiations that are taking place. That could be done by letter.

**Senator Spivak:** If I may, Madam Chairman, that is really not the point. The point is that the Main Estimates are the major source of accountability for the public. It is true that they come out long afterwards, but it is not clear how much is being spent each year, how it is being spent, how much is for research, and how much is for the objective the department and the minister says it has. In that way the function of accountability is not being served. That is a clear concept.

I am confused about this because I am not in the university milieu. Some of my information is that some of the centres of excellence have approved projects in order to meet proposal

[Traduction]

**Mme Brochu:** L'an dernier, en raison de la tenue d'un concours au nom du CRSNG, les trois conseils et ISTC, il n'y a pas eu de dépenses administratives. Un montant devait être versé à chaque centre pour en assurer le démarrage immédiatement après l'annonce, mais la chose a attendu jusqu'à la dernière année financière.

Cette année, nous nous sommes présentés devant le Conseil du Trésor une fois pour obtenir la majeure partie des fonds pour les centres, mais seulement pour une année. Nous ferons une nouvelle demande après les négociations. L'argent sera réparti entre le CRSNG et le CNR. Les fonds seront répartis dans une proportion de 3 \$ pour le CRSNG et de 1 \$ pour le CNR.

**Le président:** Et quelle sera la proportion pour les universités?

**Mme Brochu:** Ce sera plus long dans ce cas car pour bon nombre de ces réseaux, les fonds seront versés au centre administratif ou exécutif du réseau, lequel redistribuera l'argent à l'intérieur du réseau.

Il se peut donc que les versements ne soient faits qu'au centre principal, mais une fois les fonds redistribués ils seront disponibles; il faudra cependant compter quelque temps. Nous avons donc des versements nationaux comportant une certaine marge de manœuvre, de sorte que le cœur du réseau pourra effectuer de petits rajustements à plus ou moins long terme. Il faudra attendre quelques mois avant d'avoir les fonds de chaque centre.

**Le président:** Si vous étiez un citoyen qui se préoccupe de la recherche et du développement en science et en technologie au Canada, et que vous vouliez voir dans le Budget principal des dépenses comment l'argent est dépensé et quels projets en bénéficient, vous ne le pourriez pas. Quand les citoyens seront-ils en mesure de voir quand l'argent est dépensé, qui le reçoit et quelle proportion est affectée à autre chose que les frais administratifs généraux?

**M. Gaultieri:** Dès que les budgets des principaux centres seront établis. Comme je le disais, les budgets font encore l'objet de négociations avec les divers centres. Nous espérons que les discussions seront terminées à la fin de juin. M. Winegard se fera un plaisir de vous envoyer un profil des dépenses des trois prochaines années, déterminé en fonction des négociations qui se déroulent. Nous pourrions le faire par lettre.

**Le sénateur Spivak:** Si je puis me permettre, madame la présidente, la question n'est pas là. En fait, le Budget des dépenses constitue la principale source de vérification pour le public. Il est vrai que les budgets sont publiés longtemps après qu'ils ont été établis, mais ils n'indiquent pas clairement combien d'argent est dépensé chaque année, comment cet argent est dépensé, quelle proportion est affectée à la recherche et quelle partie est véritablement affectée aux objectifs déclarés par le ministère et par le ministre. Cette situation dessert la fonction de reddition de comptes, qui est pourtant un concept clair.

La question m'embrouille, car je ne travaille pas dans le milieu universitaire. D'après mes renseignements, certains centres d'excellence ont approuvé des projets pour pouvoir respec-

[Text]

deadlines. They are using for their research other research money. Is that new money?

These are all questions that are extremely important.

It seems to me that it behooves this new department to put everything in order and give us an orderly accounting. You would not condone that in the private sector.

**Mr. Gaultieri:** I would make two points in response to that. On the centres of excellence, obviously, we could not publish figures that were not available at the time the Main Estimates went to print. They will certainly be reflected in the Supplementary Estimates when they are published.

Are you making a more general point, beyond the centres of excellence?

**Senator Spivak:** I am simply speaking to the centres of excellence. I am wondering whether all these questions, when we look at the Main Estimates again next year—

**The Chairman:** Or the Supplementary Estimates.

**Senator Spivak:** —or when we look at the Supplementary Estimates, will be answered in an orderly fashion. That is not an unreasonable request.

**Mr. Gaultieri:** It is entirely reasonable.

**Senator Spivak:** We have access to assistance in looking at this, but I am thinking of the general public. There are people vitally interested in this area, as they should be, and they should know these things.

**Mr. Gaultieri:** I can only agree with your comments. The point is that we cannot publish figures that are not available. They will be made available to the committee as soon as we have them.

**Senator Spivak:** So your answer to all these questions is that you are in a flux at the moment, and that they will be answered perhaps in the Supplementary Estimates.

**Mr. Gaultieri:** On the centres of excellence.

**The Chairman:** Do we, then, have your commitment to provide us with a statistical report from NSERC on funding by university?

**Ms. Brochu:** Yes. Respecting the 15 centres, of course NSERC, being a granting council, does not publish details of its grants in the Main Estimates, but we publish every year a list of the 12,000 scholarships and grants in aid of research that we award, and we can put the committee on our mailing list.

Those details cannot be included in the Main Estimates because peer review takes place after the Main Estimates are tabled in Parliament. But the list of awards given by NSERC are available for public scrutiny at all times.

[Traduction]

ter leurs délais. Ils utilisent pour leur propre recherche des fonds affectés à d'autres activités de recherche. S'agit-il de fonds nouveaux?

Toutes ces questions sont extrêmement importantes.

Il me semble qu'il appartient à ce nouveau ministère de mettre les choses en ordre et de nous fournir une comptabilité claire. On ne fermerait pas les yeux sur ce genre de situation dans le secteur privé.

**M. Gaultieri:** Ma réponse comporte deux parties. En ce qui concerne les centres d'excellence, nous ne pouvions évidemment pas publier des chiffres qui n'étaient pas disponibles au moment où le Budget des dépenses principal a été imprimé. Le Budget supplémentaire en fera certainement état lorsqu'il sera publié.

Votre observation englobe-t-elle plus que les centres d'excellence?

**Le sénateur Spivak:** Je parle seulement des centres d'excellence. Je me demande si toutes ces questions, lorsque nous examinerons le Budget des dépenses principal l'an prochain—

**Le président:** Ou le Budget supplémentaire.

**Le sénateur Spivak:** Ou lorsque nous examinerons le Budget supplémentaire, si on y trouvera l'information claire et nette. Il ne s'agit pas d'une exigence déraisonnable.

**M. Gaultieri:** Elle est tout à fait raisonnable.

**Le sénateur Spivak:** En ce qui nous concerne, nous pouvons compter sur de l'aide pour consulter les budgets, mais je pense ici au grand public. Certaines personnes portent un intérêt vital à ces activités et elles ont le droit de connaître la situation.

**M. Gaultieri:** Je ne puis qu'être d'accord avec vous. Toutefois, nous ne pouvons pas publier des chiffres qui ne sont pas disponibles. Nous les communiquerons au Comité dès que nous les aurons.

**Le sénateur Spivak:** La réponse à toutes mes questions est donc que vous êtes actuellement en période de fluctuation et que nous pourrions peut-être trouver réponse à ces questions dans le Budget supplémentaire.

**M. Gaultieri:** En ce qui concerne les centres d'excellence.

**Le président:** Dans ce cas, avons-nous votre promesse que vous nous fournirez un rapport statistique du CRSNG concernant le financement par université?

**Mme Brochu:** En ce qui concerne les 15 centres, le CRSNG étant évidemment un conseil subventionnaire, il ne publie pas les détails de ses subventions dans le Budget des dépenses principal, mais nous publions chaque année une liste des 12 000 bourses et subventions d'aide à la recherche que nous accordons, et nous pourrions mettre le Comité sur notre liste de destinataires.

Ces détails ne peuvent figurer dans le Budget principal des dépenses parce que l'examen approfondi a lieu après le dépôt du Budget des dépenses principal au Parlement. Mais la liste de toutes les bourses accordées par le CRSNG est accessible au public en tout temps.



[Text]

**Senator Spivak:** That is a more detailed look, and I am talking about a year-by-year profile by university, administrative cost, amounts that have been spent, and so forth. I am talking about that kind of a balance sheet. That list is important, I presume, but perhaps is not available at the same time and in the same method as the general accounting line item.

**The Chairman:** If I may add one more question before you answer. One of the questions Senator Spivak has raised is that if the amounts for 1989-90 were not spent, will they be added to the \$60 million for 1991 for the networks?

**Ms. Brochu:** Yes. As to the details, as soon as I get back to my office I will ensure that you get what we have now, but complete information will not be available, as I mentioned earlier, until the first instalment of the funds has gone to the nerve centres of each of the networks.

**The Chairman:** May I ask another question about the Canadian space agency?

We noticed that professional and special services funds have increased by a large amount over last year, and that in fact professional and special services are the bulk of total expenditures. Can you explain why that has increased so much, as opposed to other costs?

**Mr. Bergeron:** I think that relates generally to the approval of the Radarsat Program. That is a new program, and it is coming onstream for the first time.

**The Chairman:** So we can expect to see that expenditure carried forward next year, or at least the same amount?

**Mr. Bergeron:** Depending on the cash flow, for the next four years.

**The Chairman:** As you can see, we are very interested and very concerned about what we regard as a most difficult mandate for ISTC. We have not asked you about tourism, but we will spare that for another time. We have not asked you about what appears to be a growing tension between Environment Canada and ISTC over who is doing research in that area, or the ever-growing dissatisfaction by universities, or many other questions, but we have run out of time.

I thank all the witnesses for appearing before the committee this morning. If there is any other information we have not asked for, but you think we should have, we would be pleased to have that as well.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Spivak:** Il s'agit d'un examen plus détaillé et je m'intéresse ici au profil annuel par université, pour les coûts administratifs, les montants dépensés, etc. Je parle en fait d'un bilan. Je présume que cette liste est importante, mais elle n'est sans doute pas disponible en même temps et selon les mêmes modalités que les états comptables généraux.

**Le président:** Permettez-moi d'ajouter une question avant que vous ne répondiez. Comme le sénateur Spivak l'a déjà demandé, j'aimerais savoir si les sommes pour 1989-1990 qui ne sont pas dépensées vont s'ajouter aux 60 millions de dollars affectés aux réseaux en 1991?

**Mme Brochu:** Oui. En ce qui concerne les détails, dès que je serai de retour à mon bureau je vous ferai parvenir les renseignements que nous avons, mais l'information complète ne sera pas disponible, comme je l'ai dit, tant que le premier versement ne sera pas parvenu aux centres nerveux de chaque réseau.

**Le président:** Puis-je poser une autre question au sujet de l'agence spatiale canadienne?

Nous avons noté une augmentation sensible des fonds destinés aux services professionnels et spéciaux par rapport à l'an dernier; en fait, ces services comptent pour la majeure partie des dépenses. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi il y a eu une augmentation aussi marquée de ces coûts par rapport aux autres coûts?

**M. Bergeron:** Je pense que cela est lié de façon générale à l'approbation du programme Radarsat. Il s'agit d'un nouveau programme appliqué pour la première fois.

**Le président:** Nous pouvons par conséquent nous attendre à ce que cette dépense soit reportée sur l'exercice de l'an prochain, ou du moins le même montant?

**M. Bergeron:** Tout dépendant de la trésorerie des quatre prochaines années.

**Le président:** Comme vous pouvez le voir, nous sommes très intéressés et très préoccupés par ce que nous considérons être comme le difficile mandat d'ISTC. Nous ne vous avons pas interrogé au sujet du tourisme, mais ce sera pour la prochaine fois. Nous ne vous avons pas non plus posé de questions au sujet de ce qui semble être une source grandissante de tension entre Environnement Canada et ISTC, quant à savoir qui doit effectuer la recherche dans ce domaine; nous ne vous avons pas non plus interrogé au sujet du mécontentement grandissant des universités, ni sur de nombreux autres sujets, mais c'est parce que nous avons manqué de temps.

Je remercie tous les témoins qui ont comparu devant le Comité ce matin. S'il existe d'autre information que nous ne vous avons pas demandée mais qui pourrait nous être utile, nous apprécierions que vous nous la fassiez parvenir.

La séance est levée.













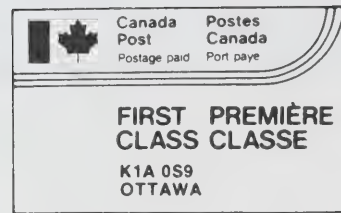












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of Industry, Science and Technology:*

Mr. Bob Little, Assistant Deputy Minister, (Finance, Personnel and Administration);

Mr. Roberto Gualtieri, Assistant Deputy Minister (Science).

### *From the National Research Council:*

Dr. R. F. Pottie, Executive Vice-President;

Ms. Mireille Brochu, Secretary General.

### *From the Canadian Space Agency:*

Mr. Laurent Bergeron, Executive Vice-President;

Dr. Jocelyn Ghent-Mallet, Director General, Policy and Planning.

### *Du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie:*

M. Bob Little, sous-ministre adjoint (finances, personnel et administration);

M. Roberto Gualtieri, sous-ministre adjoint (sciences).

### *Du Conseil national de recherches:*

M. R. F. Pottie, vice-président exécutif;

M<sup>me</sup> Mireille Brochu, secrétaire générale.

### *De l'Agence spatiale canadienne:*

M. Laurent Bergeron, vice-président exécutif;

M. Jocelyn Ghent-Mallet, directeur général, planification et politique.



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Social Affairs, Science and Technology

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Chair:*  
The Honourable LORNA MARSDEN

---

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MARSDEN

---

Wednesday, June 13, 1990

Le mercredi 13 juin 1990

Issue No. 23

---

Fascicule n° 23

---

FIFTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE

QUINZIÈME RAPPORT DU COMITÉ

entitled:

intitulé:

Accessibility to Hospital Services  
—Is there a Crisis?

---

L'accessibilité des services hospitaliers  
—Y a-t-il une crise?

---









# **ACCESSIBILITY TO HOSPITAL SERVICES – IS THERE A CRISIS?**

**Standing Senate Committee  
on  
Social Affairs, Science and  
Technology**

**CHAIR**  
**The Honourable Lorna Marsden**

**DEPUTY CHAIR**  
**The Honourable Brenda Robertson**

**Second Session  
Thirty-Fourth Parliament**

**June 1990**



## MEMBERSHIP

The Honourable Senator Lorna Marsden, *Chair*

The Honourable Senator Brenda Robertson, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Jack Austin, P.C.

Lorne Bonnell

Paul David

Philippe Gigantès

Jacques Hébert

Michael Kirby

\*Allan MacEachen P.C.

(or Royce Frith)

Lorna Marsden

Jack Marshall

\*Lowell Murray, P.C.

(or William Doody)

Brenda Robertson

Mira Spivak

Norbet Thériault

Arthur Tremblay

*\*Ex Officio Members*

Note: The Honourable Senators Cochrane, Fairbairn, Haidasz and MacQuarrie also participated in the proceedings of the Committee.

## ORDERS OF REFERENCE

**Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 28, 1989:**

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator David, seconded by the Honourable Senator Poitras:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to undertake a preliminary study of problems encountered in short-term care hospitals and institutions under the National Health Program in Canada; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1990.

After debate, and —

The question being put on the motion, it was —

Resolved in the affirmative.

**Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, March 14, 1990:**

The Honourable Senator Marsden moved,  
Seconded by the Honourable Senator Turner:

That the Order of Reference of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology dated June 28, 1989, respecting problems encountered in short-term care hospitals and institutions under the National Health Program in Canada, be amended by deleting the words “March 31, 1990” and substituting therefore the words “June 29, 1990”.

The question being put on the motion, it was —

Resolved in the affirmative.

Gordon Barnhart  
*Clerk of the Senate*





# **REPORT OF THE COMMITTEE**

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

## **FIFTEENTH REPORT**

Your Committee, which was authorized to study and report on the problems encountered in short-term care hospitals and institutions under the National Health Program in Canada, has, in obedience to its Order of Reference of Wednesday, June 28, 1989, proceeded to that inquiry and now presents its Report.

Respectfully submitted,

Lorna Marsden  
*Chair*





## ACKNOWLEDGEMENT

The Committee wishes to express its gratitude to the many witnesses whose concern for the future of our national health-care system brought them before us. The Committee is indebted to its research adviser, Patricia MacDonald, and the staff of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, as well as to Mary Colbran-Smith, health-care consultant and researcher, and Bruce Squires, assistant researcher, and Jean Michel Roy, Clerk of the Committee.

Lorna Marsden  
*Chair*





# TABLE OF CONTENTS

	<i>Page</i>
<b>CHAPTER 1: TERMS OF REFERENCE.....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPTER 2: IS THERE A CRISIS? .....</b>	<b>5</b>
Public Opinion Surveys .....	5
Media Accounts .....	5
Waiting Lists .....	6
Regional Variations .....	6
Provincial Reports.....	7
Accessibility to Specialized Hospital Services.....	7
<b>CHAPTER 3: PROPOSED FEDERAL INITIATIVES FOR HOSPITAL SERVICE DELIVERY .....</b>	<b>9</b>
Human Resource Planning .....	9
Accessibility to Acute-Care Beds in the Context of an Aging Population.....	12
Utilization Management .....	18
Medical Technology Assessment .....	19
<b>CHAPTER 4: PROPOSED FEDERAL POLICY INITIATIVES .....</b>	<b>21</b>
I: Funding .....	21
a) Established Programs Financing.....	21
b) Capital Funding.....	25
c) Research Grants.....	26
II: National Leadership.....	27
a) Health Promotion .....	27
b) National Health Objectives .....	28
c) Initiatives for Improved Hospital Management.....	28
d) National Health Care Advisory Council.....	31
III: Legislation .....	32
<b>CHAPTER 5: CONCLUSION .....</b>	<b>35</b>
<b>SUMMARY OF CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS .....</b>	<b>37</b>



<b>APPENDIX 1 .....</b>	<b>39</b>
<b>APPENDIX 2 .....</b>	<b>43</b>
<b>APPENDIX 3 .....</b>	<b>45</b>
<b>APPENDIX 4 .....</b>	<b>47</b>

## CHAPTER 1: TERMS OF REFERENCE

The study on accessibility to acute-care hospital services had its origin in a notice of inquiry put forward by Senator Paul David on April 5, 1989:

...I shall draw the Senate's attention to research on the evolution of health care costs in Canada and its consequences and to the need to establish a committee or subcommittee to examine the question.<sup>1</sup>

In his speech to the Senate on May 2, 1989, Senator David related the results of a study on health-care costs that he completed in 1989.<sup>2</sup> The report concluded that although constant dollar health expenditures rose by an average of under 5 per cent per year during the 1975-85 period, major policy decisions related to financing and expenditures would be required in the near future. Pressures would come from a scarcity of public funds, provincial disparities in the range of health services offered, the growing needs of an aging population and the costs incurred by an increase of available and new medical technologies. As well, Senator David pointed to congested emergency rooms, long waiting lists, bed closures and outdated hospital equipment as evidence of constraints facing hospitals.

Senator David proposed a review of the advantages and disadvantages of the present system of health care with a view to making recommendations in accordance with the needs of Canadians and financial resources available. While several Senators supported this proposal, there was some agreement that the focus was too broad.<sup>3</sup>

After consultation with the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology (the Committee) to narrow the terms of reference of the proposed study, Senator David moved on June 27th:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to undertake a preliminary study of problems encountered in short term care hospitals and institutions under the National Health Program in Canada; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1990.

In the fall of 1989, the terms of reference were further narrowed to address the issue of accessibility and major problems facing acute-care hospitals, as follows:

Accessibility to the services of the acute-care hospital is coming under increased scrutiny by the public. Attention has focused on reported bed closing, long waiting lists for elective surgery and diagnostic procedures, delays in treatment, constraints on capital funding and staffing problems. Experts concur that the financial pressures on hospitals will become more acute as they deal with the increasing costs of medical technology and growing demands for hospital services from an aging population. Recent experience suggests the possibility that accessibility to the services of acute-care hospitals may be eroded and will be further threatened as competition for scarce resources becomes more intense.



Direct responsibility for the delivery of Canadian health-care services, including hospital services, rests with provincial governments. However, in the *Canada Health Act*, the federal government sets down its responsibility for determining and enforcing national program standards for health-care services. In order to qualify for funding under the *Established Programs Financing Act*, provinces must satisfy the program criteria outlined in the *Canada Health Act* applying to the following: public administration; comprehensiveness; universality; portability; and accessibility.

These program criteria must be met by all Canadian hospitals. The issue of accessibility, though, is the most serious problem now facing financially constrained hospitals.

The Committee will focus on the major difficulties confronting acute-care hospitals in Canada and how these issues and problems may affect patient accessibility to hospital services.

This study is not intended to deal with all the problems and issues facing acute-care hospitals. Rather, our intention is to have witnesses appear before the Committee to describe the major issues facing hospitals, including:

- the presence, frequency and seriousness of waiting lists for diagnostic procedures, treatment and surgery;
- the effects of the increasing costs of medical technology on hospitals and their implications for patient accessibility;
- the impact of an aging population on hospital expenditures and on the availability of acute-care services;
- hospital staffing issues and their relationship to patient accessibility to hospital services.

Representatives of national health associations, the provinces and the territories were asked to appear as witnesses before the Committee. No province or territory accepted this invitation. However, Saskatchewan provided a written submission and offered to send, if required, its medical advisor as a witness.

A health official from another province responded, as follows:

The whole issue of the Canadian health care system, both from a service delivery perspective and from an overall funding perspective, has been the subject of ongoing bilateral discussions between provincial ministers of Health and Finance and their federal colleagues. Both issues are best pursued in this bilateral forum.

Only British Columbia, Prince Edward Island, Saskatchewan, Nova Scotia and the Yukon responded to a questionnaire prepared by the Committee. The list of witnesses who testified is provided in Appendix 1.

The Committee accepted an invitation from the Canadian Cardiovascular Society to visit the University of Ottawa Heart Institute, where members had an opportunity to observe a highly specialized hospital service and hear a presentation on the problems of cardiac care units across Canada.

The Secretary of the Demographic Review, Dr. E.M. Murphy of Health and Welfare Canada, presented the results of its Review, describing the demographic trends that are shaping the future of Canada in order to assist the Committee in its examination of the problems of the aging.





## CHAPTER 2: IS THERE A CRISIS?

It is difficult to accurately measure accessibility to acute-care services. To appreciate the dimensions of this issue, the Committee examined the following: public opinion surveys, media accounts, reported waiting lists, regional variations and provincial reports, and visited a cardiac care unit.

### Public Opinion Surveys

Canadians have expressed satisfaction with the health-care system and judge access to adequate services as a right. However, recent polls indicate a change in attitude.

An Ontario poll in late 1989 shows that 48 per cent are not confident they would have prompt access to high technology procedures, if needed.<sup>4</sup>

A Decima poll in the spring of 1988 shows that Canadians acknowledge that governments may not be able to maintain the present standards of care at current funding levels.<sup>5</sup> The majority polled believe that inefficiency and wasteful spending in hospitals and medical facilities contributes to rising health expenditures.

In addition, this survey shows that just under half of Canadians indicate they would support limiting access to highly specialized treatments by making them available in only one or two hospitals in the region.<sup>6</sup> A majority in British Columbia, Ontario and large urban centres oppose this approach, perhaps seeing it as a potential withdrawal of services, while support is highest in Quebec, the Prairies and in rural communities.

### Media Accounts

Media accounts describe treatment delays, long waiting lists, bed closures and nursing shortages.

"Heart patients may be sent to the U.S.," (The Ottawa Citizen, Jan. 14, 1990); "Les urgences des hopitaux sont de nouveau engorgées," (La Presse, Montreal, Nov. 9, 1989); "Heart patients face numbers crunch," (Calgary Herald, Apr. 30, 1989); "Limited funds stymie elective surgery," (Halifax Chronicle Herald, Jan. 30, 1989); "Bed shortages blamed for patient line ups," (Winnipeg Free Press, Jan. 13, 1989); "Emergency rooms still strained beyond limits, doctors complain," (Montreal Gazette, Dec. 7, 1988); "Boy's death awaiting surgery to be probed," (Globe and Mail, Jan. 31, 1990).

Opinion varies as to whether these accounts accurately reflect the reality of the present situation.



## Waiting Lists

Witnesses commented on their concern about hospital waiting lists. Dr. Ferguson, director of the New Brunswick Extra-Mural Hospital, stated that acute-care hospitals in Saint John, Fredericton and Moncton are experiencing waiting lists of approximately 2,000 individuals, or a waiting time of two months.<sup>7</sup> However, Mr. Fyke, of the Greater Victoria Hospital Society, remarked that waitlists are not a useful measurement because they vary so greatly.<sup>8</sup>

The Canadian Medical Association (CMA) commented that accurate collection and analysis of hospital waiting lists has proved to be difficult because of many factors: organization of the system under investigation; hospital management policies; practice pattern of physicians; available human and technical resources; and population mix under investigation.<sup>9</sup>

However, the CMA encouraged the development of systematic reviews of waiting lists across a region to ensure that individuals are on only one list and have not received treatment or experienced a change of medical condition.

The Canadian Nurses Association (CNA) also emphasized the need to verify waiting lists and eliminate multiple patient counting as a way to minimize delays in hospital admissions.<sup>10</sup>

The Ministry of Health (Saskatchewan) reports a 38 per cent decrease in waiting lists since 1987, with an 18 per cent reduction in the past year. Change is attributed to aggressive management policies.<sup>11</sup>

## Regional Variations

Witnesses addressed the issue of excessive waiting lists in large urban centres. Mr. Marcoux, of the Conseil de la santé et des services sociaux de la région de Montréal métropolitain, stated:

The Montreal Regional Council collected daily data from 26 hospitals operating emergency rooms between October 1 and November 15 (1989). These figures show a 127 per cent stretcher occupancy rate in our region. The occupancy rate reached 140 per cent in the 15 busiest emergency rooms in Montreal.<sup>12</sup>

Mr. Gamble, of the Hospital Council of Metropolitan Toronto, stated that Toronto has developed a central resource registry with terminals in 23 acute-care hospitals providing occupancy data, which is updated five times daily.<sup>13</sup> The goal of the registry is to monitor waiting lists.

The Yukon noted in the Committee's questionnaire:

Access to local services has not substantially changed. However, access to tertiary care centres in Vancouver and Edmonton has deteriorated as evidenced by growing waiting lists.<sup>14</sup>

Public concern is further heightened by the announcement in February 1990 that the British Columbia Ministry of Health had arranged to send up to 200 cardiac patients to hospitals in the state of Washington for urgent cardiac surgery.

## Provincial Reports

Since 1983 there has been an increasing number of provincial health commissions and task forces (see Appendix 2). The key reasons for these investigations include: cost increases; human resource problems; concerns related to the organizational structure of health-care delivery; and issues related to quality assurance and medical technology assessment.

Although no effort is made to synthesize these reports, recommendations with respect to cost controls, funding and cost-effectiveness include: reducing the number of acute-care beds and freezing hospital capital construction initiatives; freezing hospital budgets, salaries and fees; global budgeting initiatives; increasing the number of outpatient clinics and community and home support systems; and addressing human resource issues.

Many provinces addressed the need for an overall redirection of the health-care system. From an organizational perspective, recommendations related to rational planning as opposed to institutional rivalry, more efficient and appropriate use of hospital beds and more controlled introduction of high-cost medical technology. From the management position, recommendations focused on the application of evaluative research because inadequate collection and usage of data on patient health status is affecting the quality of hospital management and planning.

## Accessibility to Specialized Hospital Services

Public attention has focused recently on delays for cardiac care treatment at many acute-care hospitals across Canada. It is an anxiety that has attracted considerable media attention. The Canadian Cardiovascular Society (the Society) remarked:

Cardiovascular care in Canada has been seriously affected by the increasing costs of medical technology and growing demands for accessibility to this technology...It is also anticipated that improved diagnostic technologies will result in earlier recognition of heart disease for which health care intervention may prove beneficial.<sup>15</sup>

The Society conducted a systematic review of 46 of the largest cardiac-care facilities in Canada in preparation for our study. Of the 33 centres that responded to the review, 20 identified major problems with patient accessibility.

The occupancy rate in all cardiac centres across Canada is extremely high, varying from 84 per cent in Alberta to 96 per cent in Quebec. The total number of persons on elective waiting lists for open heart surgery was reported to be 4,000 as of January 11, 1990. Waiting lists for cardiac catheterization, angioplasty and open heart surgery were on average eight, five and 16 weeks respectively.

The Society concluded that there is a shortfall of coronary-care beds, and waiting periods are excessive.

The Committee believes that systematic reviews are valuable for evaluating accessibility to hospital services, and encourages accurate tracking of waiting lists.

**The Committee concludes there is evidence of problems in acute-care hospitals that threatens accessibility to services, particularly in large urban centres. The Committee believes it is necessary to “sound the alarm” in order to prevent a generalized crisis. These concerns are urgent and must be addressed by governments and involved groups within the health-care system.**





## CHAPTER 3: PROPOSED FEDERAL INITIATIVES FOR HOSPITAL SERVICE DELIVERY

*The Constitution Act, 1867*, states in section 92(7), “the Establishment, Maintenance and Management of Hospitals...,” is an exclusive provincial responsibility. Under the hospital insurance scheme initiated by the federal government, all provinces provide insured hospital services for their residents. While health is a function assigned to the provinces, the federal government provides funding in accordance with the *Established Programs Financing Act, 1977* on condition that the delivery of health-care services accords with the federal stipulations described in the *Canada Health Act*.

The Committee in its study has been fully aware of the limited role of the federal government in the delivery of hospital services. However, we assert that significant federal assistance can be directed to the provinces, especially in a collaborative fashion, to enable the provinces to continue to deliver quality services. The federal government must maintain a strong presence in order to guarantee national program objectives. Thus, the Committee recommends federal initiatives for hospital service delivery in the balance of this chapter, and federal policy initiatives in Chapter 4.

### Human Resource Planning

The successful provision of quality acute-care hospital services depends on an adequate supply of health-care providers. Witnesses noted that effective human resource planning is a key factor in providing accessible hospital services. While many recommendations have been made in this area, few have been implemented. This appears to be the result of a lack of coordination of initiatives at the provincial level, and limited federal leadership.

Approximately eight per cent of the Canadian labour force is directly or indirectly involved in the health-care system. The hospital sector is highly labour intensive, with wages comprising more than 70 per cent of operating budgets.

Nursing is the largest occupational group in our health-care system, with salaries accounting for approximately 30 per cent of total hospital costs.

Despite steady growth in the number of practising nurses, shortages persist and are predicted to increase in the future if immediate action is not taken. Shortages have affected remote geographical areas as well as the specialty areas. The situation is critical during night and week-end shifts, holiday periods and in large centres — Montreal, Toronto and Vancouver.

The Canadian Cardiovascular Society cites nursing shortages as a cause of surgical delays. Bed closures in Montreal are attributed to nursing shortages.<sup>16</sup> British Columbia reported 353 nursing vacancies in September 1989.<sup>17</sup> Toronto identifies a nursing vacancy rate of over twice that of the rest of Ontario.<sup>18</sup> The Health Sciences Centre in Winnipeg expresses similar concerns: “...we lose those well trained individuals to other provinces and other facilities...the working environment has to be examined seriously.”<sup>19</sup>



The CNA noted that the demand for nurses has grown in response to factors such as the increase in severity of illness, changes in illness patterns and treatment practices, and demographic shifts.

Canada-wide, nursing hours per patient-day increased from 3.3 hours during the early 1960s to over 5 hours during the late 1970s; nursing hours per surgical procedure increased from less than 9 to 11.5 hours; nursing hours per delivery in the obstetrical suite increased from 11 to 21 hours.<sup>20</sup>

Witnesses claimed work dissatisfaction is a major factor affecting the retention of nursing staff. The CNA stated:

The most frequently cited dissatisfiers in the hospital workplace were lack of adequate staffing to ensure quality care, too many non-nursing duties, lack of involvement in organizational decision-making, lack of educational opportunities, and inflexible work schedules. Factors causing dissatisfaction also included salaries and benefits, opportunities for career mobility, respect from colleagues in nursing and other disciplines, recognition of nursing's contribution to patients' well-being, and the limited ability to practice as a professional.<sup>21</sup>

and

...the other part of that is what we call the "nurse-ella" syndrome. After a certain hour, a nurse can suddenly do all sorts of things that she cannot do before those hours. The demarcation line is when the people who normally do those things go home and refuse to work, or are not scheduled to work those shifts. Many hospitals still have nurses being pharmacists in the evening.<sup>22</sup>

Shortages of nurses, caused in part by discontent within the profession, has affected accessibility to hospital services. Solutions have been identified by the nursing profession, for example:

1. Implementation of recommendations of provincial reports that address nursing morale and working conditions in areas such as: developing strategies for staff retention; building flexibility into scheduling; expanding the role of nurses; developing acceptable nursing workload measurement systems; undertaking impact analysis to determine the effects on nursing requirements before new or expanded programs are started; increasing compensation; increasing job sharing or other reduced work-week options.
2. Creation of alternative nursing systems in hospital and community settings. For example, a United States study found that the use of a clinical nurse specialist in the care of very low birth weight infants resulted in earlier discharges at savings of \$18,000 (US) per infant.<sup>23</sup>
3. Development of nursing workload measurement tools to reflect nursing practice and patient needs.
4. Formation of demonstration projects to illustrate and evaluate changes in hospital management practices. For example, a recently announced Newfoundland project in primary nursing care could be used as a prototype:

The purpose of the project is to demonstrate that a measurable improvement in health status of communities in Newfoundland can be effected through provision of primary health care services managed and provided largely by nurses.<sup>24</sup>

**The Committee recommends that the federal government establish a National Health Human Resource Planning Council to provide direction and leadership in the implementation of solutions to address the issue of nursing shortages. This body must work in collaboration with the provinces and professional associations.**

As well as nursing shortages, most provinces report shortages of physiotherapists, occupational therapists and speech therapists. A federal-provincial report on rehabilitation personnel (June 1988) stated there were serious shortfalls in all of these groups.<sup>25</sup> Projected shortages for 1991 were reported to be 8.2 per cent, 16.3 per cent and 11.6 per cent respectively.

Several recommendations were presented: expanding enrolment quotas of rehabilitation education programs; minimizing immigration barriers for qualified workers; facilitating re-entry into practice; improving the level of job satisfaction; and examining alternative means of delivery of rehabilitation services.

Another area of concern is shortages of specialized medical technicians. For example, the September 1989 cutbacks in cancer treatment at the Toronto Princess Margaret Hospital were in response to acute shortages of radiology technicians.<sup>26</sup>

While the Committee appreciates the primary importance of physicians in acute-care hospitals and their influence on the issue of accessibility, it is a large and complex problem which the Committee does not feel it can adequately study within the context of this report.

Witnesses addressed the need for human resource planning to address the problem of accessibility. Mr. Gamble stated:

We need improved manpower planning. The successful development of new models of health care service provision, including the future provision of appropriate institutional acute care, will depend on an adequate supply of appropriately trained health care providers.<sup>27</sup>

Professor Angus, Department of Community Health and Epidemiology, Queen's University, remarked:

Government has to deal with the whole issue of coordinated labour planning. At present, decisions regarding the supply and training of health care professionals are largely the responsibility of educational institutions and provincial ministries of education.<sup>28</sup>

**The Committee concludes that shortages of available nurses and other groups has affected accessibility to acute-care hospitals. The Committee reiterates its recommendation to establish a National Health Human Resource Planning Council to provide direction and leadership in the implementation of solutions to address the issue of manpower planning in the hospital environment. This body must work in collaboration with the provinces and professional associations.**



## **Accessibility to Acute-Care Beds in the Context of an Aging Population**

The aging of the Canadian population and its effect on the health-care system has been the focus of much research and analysis. Those over 65 years of age are the heaviest users of the health-care system, which raises concern about the appropriateness of the system's structure and our ability to finance the future delivery of health and hospital services for this group.

Today, approximately 11 per cent of Canadians are 65 years or older. As can be seen in Figure 1, this is expected to increase to approximately 13 per cent by the year 2001 and to over 20 per cent by the year 2026. At current fertility and immigration rates, the percentage of the population over age 65 would level off after 2026, as indicated by Dr. Murphy.<sup>29</sup>

A 1984 Woods Gordon study predicted that, if current delivery patterns of care continue, population growth and aging would result in an average extra annual spending growth of 1.4 per cent through to the year 2021. The study also identified the need for an additional 118,000 hospital beds and 276,000 long-term care beds by 2021.<sup>30</sup>

A witness referred the Committee to a federal government publication:

...unless alternate measures are taken, the single factor of the aging of the population would, itself, result in every existing hospital bed being filled by someone over the age of 65 by 2031. Statistics Canada has recently reiterated this, forecasting that by the year 2036, Canadians will require 100 million bed days per annum compared with 41.5 million in 1984 and that 90 per cent of that increase will be due to the elderly.<sup>31</sup>

Compounding the problems of some hospitals is the high proportion of elderly in large urban centres. Mr. Marcoux stated:

The number of elderly Montrealers increased from 10.8 per cent of the population in 1981 to 12 per cent in 1986...it is estimated that Montreal's elderly will account for 17.2 per cent of the city's population by 1996.<sup>32</sup>

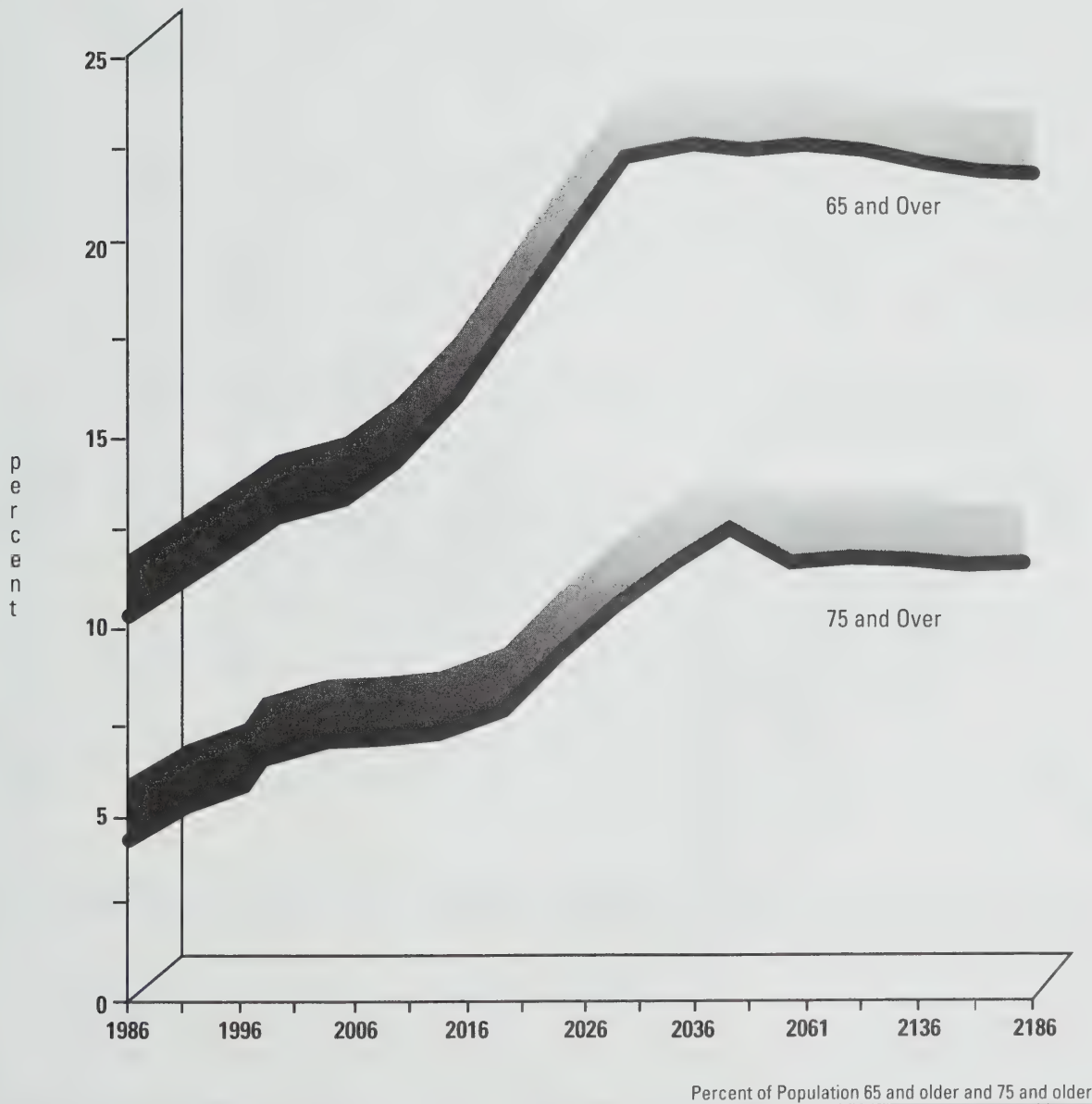
Evidence is clear that persons 65 years and older use a large number of acute-care services. Representing only 11 per cent of the present population, the elderly consume more patient days in general hospitals and have lengths of stay twice that of other groups. The Canadian Hospital Association (CHA) remarked:

Projections suggest that by 2001, 51.8 per cent of hospital patient days will be used by persons over 65 years of age. Currently over 25 per cent of admissions to acute care facilities are for people over 65 years of age...as the older segment of the population increases, cost pressures will increase because more older people will need care and because older people require more care for longer periods of time.<sup>33</sup>

Within the group over 65 years of age, there are wide variations in health and social services requirements. After the age of 75, and particularly after 85, chronic disease and disability grows and costs to the health-care delivery system increase rapidly. A dramatic increase in the utilization of acute-care hospital services occurs in the short period before death. For example, it has been estimated that approximately 75 per cent of all health-care expenses occur in the last 6 months of life.<sup>34</sup>

Figure 1

## The Older Old



Source: Health and Welfare Canada,  
Charting Canada's Future: A Report of the Demographic Review,  
December 1989



Hospitals complain that too many acute-care beds are being occupied inappropriately by patients awaiting transfer to chronic and extended-care facilities or they are unable to go home because of inadequate home and community support systems. The pejorative term “bed blockers” is often used to describe these beds, estimated at from 10 per cent to 20 per cent.

Professor Angus stated:

Expanded home services are needed to empty what we pejoratively call “bed blockers”...Remember that the name of the game should be to keep people out of acute-care institutions for as long as possible, not to get them there at the beginning of the stage. Overcrowded urban hospitals should be lobbying to get those community-based programs funded or expanded instead of competing with them for money and trying to do it all themselves.<sup>35</sup>

The Committee heard of the built-in incentive for hospitals to keep long-term patients in acute-care beds. In Figure 2, patient day costs generally decrease after the first 4 days of admission. The longer hospital stays of the elderly are more likely, therefore, to be less resource intensive. Beds that are replaced by patients who are under more active treatment raise hospital expenditures. The fixed nature of hospital operating budgets creates a definite incentive to maintain a certain percentage of low-cost patients, particularly in times of cost constraints.

Witnesses warned the Committee that finding solutions to many of the problems of acute-care hospitals would depend on satisfying the unmet needs of the long-term care system. Ms. Clemenhagen, President of the CHA, said:

...if you examine the figures at any acute care facility, you will find that probably 30 to 35 per cent of the people in that facility are somehow going to be, or are, really long-term care patients...Somebody said recently that what we should do is stop the world for a day, change all the beds, get the right people in the right beds, and then the system would be all right. Clearly, logistically, we cannot do that. However one of the big issues right now is whether, in fact, we have the right number of beds but just in the wrong places or whether we have the wrong people in the wrong beds, or the wrong staff to treat the people that are in the beds in a given place. So it is a question of appropriateness of care.<sup>36</sup>

The CMA's study, *Report on the Elderly*, recommended that the federal and provincial governments promote projects to integrate levels of care within the health and social services system, including an evaluation process.

Mr. Fyke noted that the aged often experience complications and deterioration in their health as a result of hospitalization. The isolation, inactivity and lack of privacy cause stress and often result in confusion. Mr. Fyke recommended:

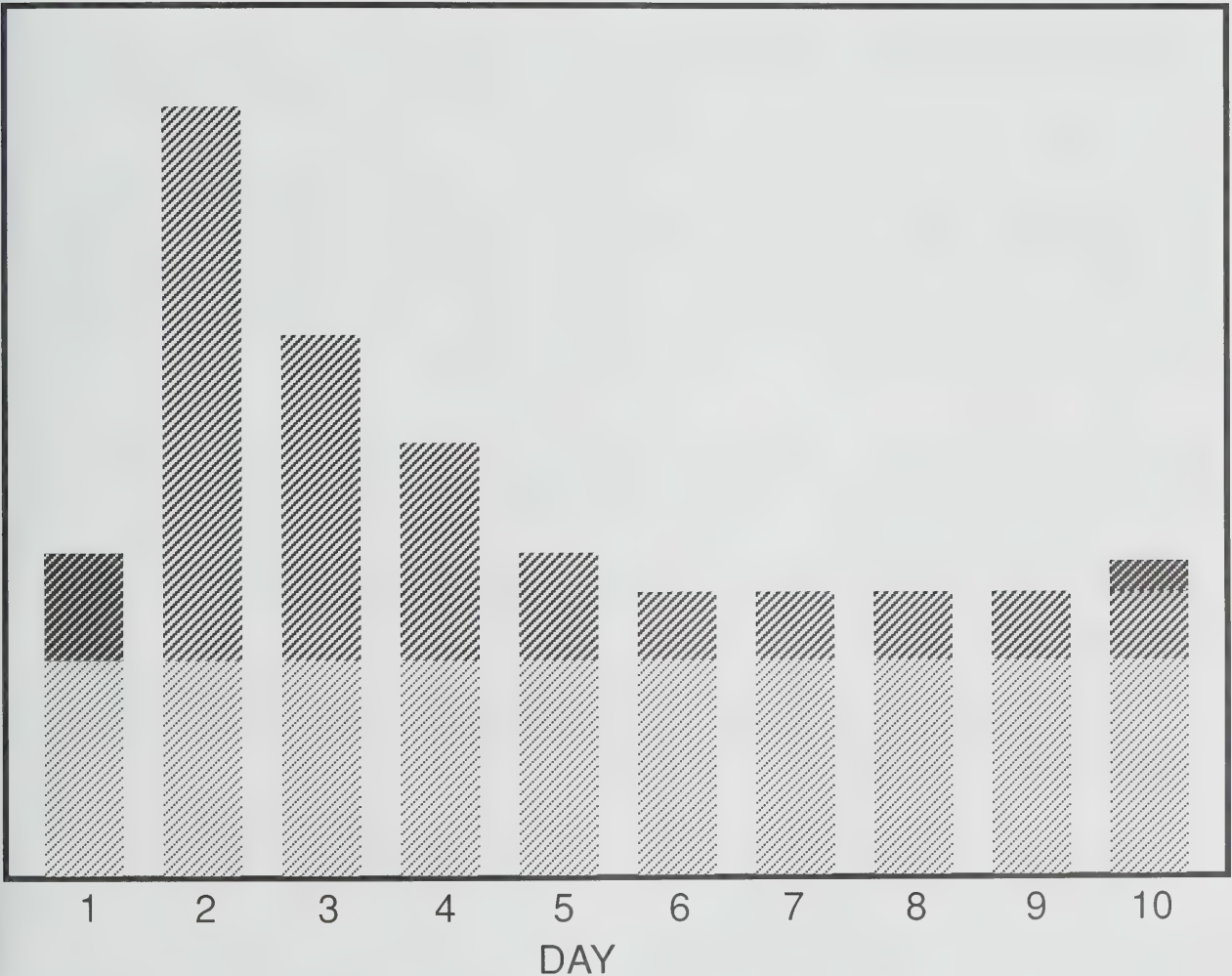
...the re-allocation of some of the existing resources away from traditional services and into community-based services and home support infrastructures ...appropriate care can be achieved by appropriate utilization of health facilities, rather than by increased acute care.<sup>37</sup>

Steps need to be taken to develop the following: day care facilities; day hospitals; temporary nursing-care beds; rehabilitative programs; and home psychogeriatric programs.<sup>38</sup>

The Ministry of Health (Saskatchewan) noted the significant effect of community alternatives on the needs of the acute-care system.

**Figure 2**  
**COMPONENTS OF PATIENT DAY COST**

TOTAL RESOURCE USE



Source: Daniel LeTouzé, January 1990

ADMISSION/  
DISCHARGE

THERAPEUTIC/  
DIAGNOSTIC

CUSTODIAL/  
HOTEL CARE



Emphasizing community-based alternatives to inpatient care can reduce pressures on the acute and long-term care systems to expand institutional care capacity.<sup>39</sup>

Saskatchewan remarked that the establishment of their Home Care Program, for example, in 1986 has been effective in removing the necessity for institutionalization, or in significantly delaying it, for approximately 20,000 of the province's elderly and disabled.

The Honourable Perrin Beatty, Minister of National Health and Welfare, stated:

Clearly, the federal government does have a role to play...in terms of ensuring that there are support structures in the community to make it possible for people to manage.<sup>40</sup>

The New Brunswick Extra-Mural Hospital (the Hospital) is an example of an innovative program emphasizing community-based alternatives to in-patient care for the elderly, the disabled and the terminally ill. The Hospital was established in 1981 under the New Brunswick *Public Hospitals Act* in response to factors, such as: population growth; escalating construction costs; increasing costs in the high-technology hospitals; and changing patterns of disease away from short-term acute illness towards long-term degenerative conditions.

The goals of the Hospital include: providing an alternative to hospital admission and delaying admission to nursing homes; facilitating earlier discharge from an institution; providing long-term, continuous care; and encouraging provision and coordination of support services.

The Hospital comprises 14 local service delivery units. The central administration is in Fredericton, while each local unit is managed by a unit coordinator who is a health-care professional, such as a nurse or a therapist.

As of January 1990, the Hospital was caring for 1,800 patients with a *per diem* cost of thirty-four dollars per patient. The total operating budget for the past fiscal year was \$14 million. Dr. Ferguson stated:

...we try to cost less than half of a nursing home day or half of a hospital day, if it is a hospital replacement. If it costs us \$150 per day to keep a patient out of a \$400 per day hospital bed, then that is a very good bargain.<sup>41</sup>

The Hospital has a special relationship with physicians.

This is rather incongruous because they are asking for privileges to look after their own patients in the patient's home, but it also means they are able to use our resources in looking after these patients. They also have the advantage of having our professional staff report to them on a regular basis...Medicare in New Brunswick has been very understanding. Fees have been introduced which apply to Extra-Mural hospital patients and not to other patients.<sup>42</sup>

How does the Hospital impact on acute-care hospital costs? While this program is costly in the short term, it eases the burden on acute-care hospitals.

We speed the "through-put" of patients through a hospital. That increases hospital costs...Any other method of increasing the through-put of patients through the hospital system would involve the construction, equipping and maintenance of new beds.<sup>43</sup>

As Dr. Ferguson indicated:

The government made it clear...we would not be used to close beds...the Extra-Mural Hospital would be used as a means of making the existing complement of beds go further...be sufficient for a longer period of time...and thus reduce the number of new beds which would have to be built.<sup>44</sup>

Relations with New Brunswick's acute-care hospitals are excellent. The New Brunswick Hospital Association passed a resolution urging the government to complete the establishment of the Hospital model across the province as a priority.<sup>45</sup>

The Committee supports initiatives, such as the New Brunswick example, because such initiatives encourage a more appropriate distribution of resources between the institutional and community-based sectors. **The Committee recommends that the federal government make it a priority to fund projects that incorporate alternative approaches to the delivery of health care. The Committee encourages Health and Welfare Canada to provide a Health Innovation Fund of at least \$1 million a year over a period of five years, to stimulate and evaluate pilot projects related to alternative delivery approaches.**

Finally, witnesses noted the potential effect of the proposed Goods and Services Tax (GST) on the provision of home and community support services for the elderly. Several national health associations addressed the impact of the GST on health delivery systems in presentations to the House of Commons Standing Committee on Finance in the fall of 1989. It was noted at that time that this specific federal taxation instrument may potentially erode the financial position of hospitals, nursing homes and home and community support systems.

The Department of Finance has announced that there will be no additional tax burden on the hospital sector as a result of the GST because hospitals will receive a rebate on the tax paid for services. However, because hospitals provide some taxable and some tax-exempt supplies (health-care services), many feel it is inevitable that they will be faced with an added administrative financial burden.

Nursing homes and other organizations providing health-care services will be subject to the GST and will not be eligible for the rebates available to public hospitals. Although private nursing services offered to such institutions and in the home will be tax exempt, the GST may create a disincentive in some cases to deinstitutionalize. For example, individuals requiring special services other than nursing care, which are necessary to remain in the community (with the exception of Meals-on-Wheels, which is tax exempt), will be subject to payment of the GST.

In responding to a question on the effect of the GST, the CNA commented:

...unless the definition of "taxable base" extends to new, innovative kinds of programming not attached to the current definition of a hospital, we are going to see the hospital being the umbrella for everything that exists because that is the only way to get the greatest tax base...you will have a tax system which will be far less advantageous to community health centres and institutions which are not bona fide hospitals.<sup>46</sup>

Thus, members of the Committee express reservations as to the benefit of this form of taxation as it might affect alternative health-care services.



## Utilization Management

Utilization management refers to a proactive joint medical staff-management process in which a hospital continually works towards maintaining and improving the quality of care through effective use of resources.<sup>47</sup> Cost constraints and funding shortages have put increasing pressure on hospital administrators and funding bodies to examine the cause-effect relationship between hospital service delivery and subsequent results.

In November 1989, the Ministry of Health (Ontario) hosted a conference in Toronto on "Quality Assurance and Effectiveness in Health Care." In addressing the conference, Chair Jonathan Lomas stated that the primary objective of health and hospital care should be to improve or maintain the population's health. The second objective should be to strive to achieve technical competence, accessible services, efficient institutions and patient satisfaction.

Studies have indicated that from 10 per cent to 20 per cent of procedures performed in the health-care system are unnecessary and inappropriate. The key to effective utilization management is to identify the 10-20 per cent and eliminate it. For example, the July, 1989, *New Brunswick Report of the Commission on Selected Health Care Programs*, stated that:

Too much attention has been given to providing the resources for health services, such as personnel, buildings and equipment, with not enough going to outcomes and results.<sup>48</sup>

The Honourable Perrin Beatty stated:

There is a growing consensus among experts and among politicians that the problem is not the amount of funding in the system, but the appropriateness of the care we fund...there is increasing evidence that all care may not be equally appropriate.<sup>49</sup>

Mr. Fyke noted that inappropriate utilization was found to be the result of ineffective physician practices, inefficient hospital operations and the lack of alternative services.<sup>50</sup>

Mr. Gamble stated: "... (there is) a need to ensure that the most appropriate service is being provided at the most appropriate site for the health needs of the local population."<sup>51</sup>

The following strategies for appropriate technology utilization have been proposed by R.N. Battista and cited by both the CMA and the CNA:

Include equipment costs in the hospitals budget; encourage acute care hospitals to share expensive equipment; allocate expensive new technologies to specified facilities; reorganize acute care delivery to encourage the adoption of cost saving technologies, and involve physicians more directly in the institutional budgeting process.<sup>52</sup>

Issues related to utilization must be addressed, for example: the down-sizing of hospital systems; accelerated shift to out-patient care; continued increase in public expectations; and focus on measuring outcomes of care. In responding to these problems, initiatives have been undertaken to develop outcome-oriented indicators of quality. The CHA stated that, in conjunction with the CMA, CNA, the Long-Term Care Association, and the Standards Association, it recommended that the Canadian Council on Health Facilities Accreditation develop and validate outcome-oriented indicators of quality for high-volume, high-risk, problem-prone areas of care.

The Ministry of Health (Saskatchewan) has recommended that funding be available at the federal level to increase efforts to address quality assurance through utilization management of health-care services.<sup>53</sup>

**The Committee surmises that sharing of information is critical to the implementation of comprehensive and systematic evaluations of hospital service outcomes. The Committee recommends that the federal government co-sponsor, in collaboration with provincial governments, conferences on utilization management.**

### **Medical Technology Assessment**

The recent increase in the use of medical technology has created a set of ethical, legal and financial problems. Although some technologies have lowered health-care costs through preventive, rapid and effective treatment, others have raised costs significantly.

Acute-care centres are increasingly concerned about the growing capital and operating costs of new technology. In the Coopers and Lybrand national study almost 40 per cent of the 320 administrators surveyed said that medical technology is not worth the cost because it does not improve the outcome for patients. The report forecasts the need for more cost-benefit analyses in the future.<sup>54</sup>

The cost of medical technologies has not been adequately studied in Canada. A team of researchers at McMaster University underlined the need for a systematic process of medical technology assessment and evaluation in view of the following findings: technologies are often accepted for general use without evaluation; technologies that have been evaluated and accepted for use on this basis are often utilized for conditions beyond those covered by the evaluation; and situations exist in which utilization of some technologies is not cost effective in that an equally effective and lower-cost technology exists but is not utilized.<sup>55</sup>

Complicating this are competing influences from new technologies, for example: consumers expect that modern medical technology will be available and accessible and will be used by their physicians; physicians are concerned about providing good care while minimizing the possibility of litigation due to errors in diagnosis and treatment; and hospitals and governments are concerned about the capital and operating costs of new technologies.<sup>56</sup>

There are few incentives in the system for either appropriate diffusion or utilization of medical technology.

Without implying any maliciousness, it does seem fair to say that the vested interests of manufacturers, hospital administrators, physicians and consumers (both individually and collectively) all reinforce tendencies toward technology expansion.<sup>57</sup>

Dr. Deber of the Department of Health Administration, University of Toronto, suggests that any medical technology intervention promising increased benefits for no increased costs should be adopted; any sacrifice of benefits without a cost advantage should not be adopted.<sup>58</sup> When the costs and benefits of two alternatives are identical, the choice is a toss up without major consequence, except to the suppliers of the alternatives. The tough choices therefore are: how



much cost should be paid for how much increased benefit, and how much benefit should be sacrificed for how much of a cost savings? Dr. Deber stated that there is a special need for incentives in making these tough choices.

The CHA indicated:

Each technology has cost implications — both direct purchase costs and utilization costs. Evaluating the appropriateness of technology diffusion and utilization is methodologically difficult but must be addressed. The significant cost impact of health technology, 'high tech' and 'low tech', particularly technology with uncertain benefits, requires a conservative approach to diffusion based on the results of individual scrutiny and evaluation. The current movement towards Technology Assessment Councils, both provincially and nationally, is very positive.<sup>59</sup>

Saskatchewan reported the creation of a Medical Technology Fund to assist hospitals with the acquisition of high-cost medical technology and the development of a national coordinating office for technology assessment.<sup>60</sup> Quebec, Ontario, Saskatchewan and British Columbia have recently established provincial medical technology assessment bodies.

A national effort in this area has led to the creation of the Canadian Coordinating Office for Health Technology Assessment, which is an independent corporation headed by a board of representatives from the federal and provincial health ministries. The annual budget will be shared between the provinces and the federal government. The office will be located in Ottawa. The terms of reference are attached (see Appendix 3).

The CMA remarked:

...the newly created Canadian Coordinating Office for Health Technology Assessment will provide information and a framework that can be used by policy makers and other decision-makers in the dissemination and use of new and old diagnostic and therapeutic technology.<sup>61</sup>

**The Committee concludes that the establishment of a Canadian Coordinating Office for Health Technology Assessment is an important innovation, which it welcomes. The Committee supports the outlined functions and objectives of the Office, but expresses reservations about the adequacy of its annual budget (\$500,000).**

## CHAPTER 4: PROPOSED FEDERAL POLICY INITIATIVES

Federal policy initiatives are limited by the jurisdictional nature of the delivery of health-care services. However, there is an array of strategies available to the federal government to foster accessibility to hospital services. Recommendations for implementing these strategies will be reviewed below under the headings; funding, leadership, and legislation.

### I: Funding

#### a) *Established Programs Financing*

The "spending power" of the federal Parliament is nowhere explicit in the *Constitution Act, 1867*, but is inferred from the powers to levy taxes (s.91(3)), to legislate in relation to "public property" (in section 91(1A)), and to appropriate federal funds (s.106). The *Established Programs Financing Act, 1977* (the Act) establishes the authority for the federal transfer of funds to the provinces in support of three cost-shared programs: hospital insurance, medical care and post-secondary education.

In 1982 with the passage of Bill C-97, the name of the Act was changed to the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act* (EPF Act).

The EPF Act, as amended in 1982, provides for a predetermined level of financial support from the federal government to the provinces. The amount is based on the rate of change in the gross national product (GNP). Currently, all provinces receive equal per capita transfers, comprised of a mix of cash payments and tax points.

Federal programs aimed at reducing the deficit have limited the growth of federal transfers. In 1986, Bill C-96, *An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act*, decreased the rate of growth from approximately seven per cent to five per cent for the period ending 1991. This change was estimated to result in a reduction of over \$4 billion for the period 1986-91.

In the April 1989 budget, the government announced a further one per cent reduction in the rate of growth of EPF transfers. Federal expenditures were expected to be lowered by \$200 million in the first year, with increased savings in future years.

On February 20, 1990, Finance Minister Michael Wilson, announced a two-year freeze on EPF transfers to the provinces at the current level of \$755 per capita. In addition, Ontario, Alberta and British Columbia will have increases in their social programs, under the Canada Assistance Plan, limited to five per cent a year for two years. The federal government reported that the freeze will save \$870 million in the first year and \$1.7 billion in the second. After 1992-93, the government intends to limit EPF growth to the rate of growth of GNP minus three per cent.<sup>62</sup>



Witnesses expressed concerns regarding these events. In particular, there is apprehension that the April 1989 announcement of a further one per cent reduction in transfers will create added hardships for the provinces and ultimately acute-care hospitals (Figure 3).

The Ministry of Health (Saskatchewan) wrote:

The health component of EPF transfers has not kept pace with increases in provincial health expenditures, placing ever-increasing demand on provincial allocations.<sup>63</sup>

The Ministry of Health (British Columbia) reported they would have received an additional \$268 million if federal transfers had kept pace with provincial expenditures.<sup>64</sup>

The CHA noted:

The cumulative loss which the provinces have already experienced from 1986/87 to 1989/90 due to the 2 per cent reduction in EPF growth is \$2.6 billion. The projected cumulative loss to the provinces from 1990/91 to 1995/96 due to the combined 3 per cent reduction in growth is \$19.4 billion. The overall cumulative loss to the provinces from 1986/87 to 1995/96 totals \$22 billion...The current situation with respect to EPF is one of no growth...The logical conclusion drawn from the progressive shifting of responsibility from the federal government to the provinces is that the federal government is withdrawing from its role in health care.<sup>65</sup>

Witnesses emphasized the importance of a strong federal presence in the funding of health care and the maintenance of national objectives. Dr. Horne of Corporate Planning and Development, Health Sciences Centre, Winnipeg, stated:

The federal government is the co-financier of the system and its historic role has produced what Malcolm Taylor called the "steering effect" on the health care system...The federal cash is, in a sense, the glue that binds the system together and I think it is something that should be maintained. There is likely to be ever increasing criticism of the federal attempt to manage the deficit through reduction in the escalator of transfers to the provinces for health and education.<sup>66</sup>

Professor Contandriopoulos of the Department of Health Administration, University of Montreal, stated:

...if the funding decreases and the legislative constraints become too onerous, there is, in my opinion, a serious risk of greater provincial autonomy with respect to the four major principles.<sup>67</sup>

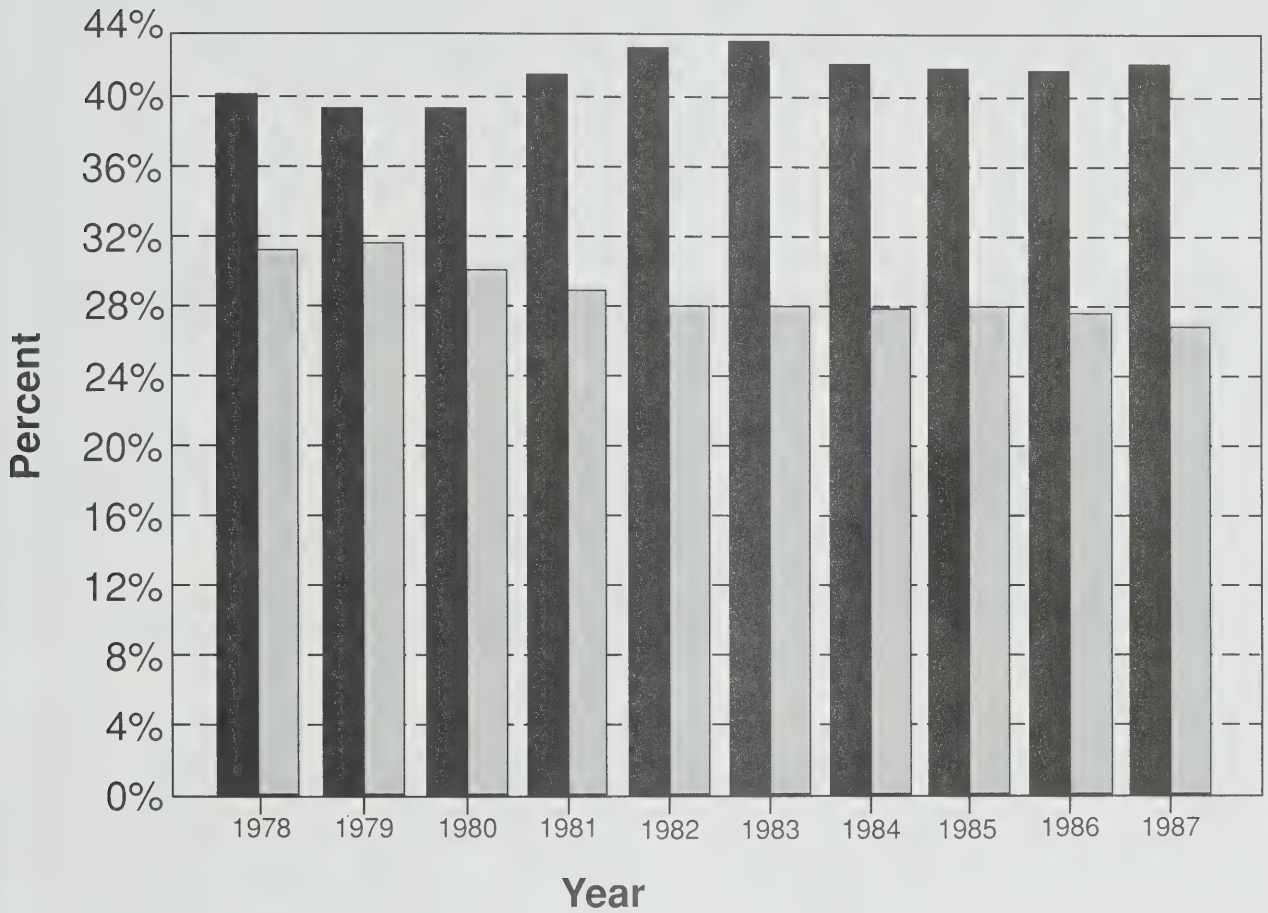
Mr. Fyke noted:

I believe the federal government must continue to transfer payments to provincial governments at a level which maintains equity and fairness across Canada and allows the provinces to maintain total health spending at the current level of GNP.<sup>68</sup>

Testimony underlines the importance of a strong federal presence, maintained through its funding mechanism. Without this presence, national goals such as accessibility will be in serious jeopardy.

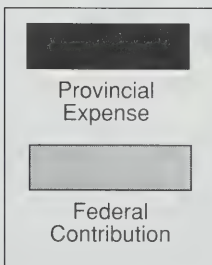
This concern was heightened by recommendations from the Quebec Hospital Association (QHA) favouring the introduction of user fees.

**Figure 3**  
**Federal and Provincial Health Expense**  
**as a Percent of Total Health Spending**



**Source:** Canadian Hospital Association, Position paper, Impact of the 1989 Federal budget changes to EPF, July 1989

**Note:** Internal document unpublished





The Canadian health system is therefore in a bind. On one hand, demand for services, as a result of the aging population and technological developments is growing all the time. On the other, in the present context, governments cannot increase their own contributions and adequately meet the public's need for hospital services.

The Association (QHA) therefore believes that it is imperative to diversify the sources of funding for the health and social services system and that to this end, private contributions increase relative to public funding. Diversifying the sources of funding in no way calls into question the principle of universality. This principle is fundamental and any new source of funding will necessarily take account of the user's ability to pay.<sup>69</sup>

As well, the QHA suggested several hospital service items that could be privately charged if the *Canada Health Act* was altered to allow them to do so without financial penalties.

**The Committee recommends that the federal government reconsider its policy of containment of EPF transfer payments with respect to hospital and medical services, and, in consultation with the provinces, seek an acceptable compromise in order to maintain a strong presence in the delivery of health-care services.**

While witnesses supported the objectives of the *Canada Health Act* and stressed the importance of the federal government's role in the funding of the health-care system, they expressed anxieties over the containment of EPF transfer payments and the EPF system of block grants from the federal to the provincial governments. Dr. Horne stated:

...With the shift to block funding in EPF, I think there is increasing recognition that the federal lever is much shorter and less effective...and is at serious risk of becoming completely ineffective...<sup>70</sup>

Block funding provides the provinces with the legal right to make a judgement that would have EPF cash transfers used for some other purpose. Thus, any savings that can be generated by reducing a service would accrue to the province and that saving could then be redirected to other provincial projects. Because provinces are experiencing great pressure related to the use of their limited fiscal resources, there is a growing concern that they will use their discretion in ways that could undermine the national character of the system.

The CNA stated:

If the federal government were to put some funds behind its enunciated policy of Health for All — A Framework for Health Promotion — ...if it were to put some transfer funding...to implement these programs, the provincial governments could use that funding to build sea ports or dry docks...<sup>71</sup>

The amendments to the EPF Act described in 1986 with the passage of C-96, as well as the April, 1989, budget announcement of a further one per cent reduction in the rate of growth of EPF transfers, has the effect of reducing or containing the health component of EPF payments. A shrinking cash transfer suggests evidence of a shrinking federal presence. Such a scenario begs the following question: how will a diminished federal appearance impact on the use of EPF to maintain our national program of health care or, will all Canadians have access to a high quality health-care system, regardless of their financial means?

Despite responsibility for health care being assigned to the provinces, the system has been shaped by a national commitment to excellence, and by national objectives. The objectives regarding the financing of hospital and medical care are and have always been clearly identified as being: accessibility, universality, portability, comprehensiveness and public administration.

Accessibility has been the focus of our study. This objective can not always be fully realized because of factual circumstances, such as great geographical distances to facilities. Disturbing evidence has been presented to demonstrate a potential threat related to policy decisions rather than circumstantial realities. For example, the QHA recommends favouring the introduction of user fees because it believes it is necessary to diversify the sources of funding for the health and social services system.

The CNA asserted:

In addition we are concerned about the nature of the strength of the federation...If we do not have a strong national presence and strong national standards, will there truly be even more "haves" than "have-nots" and will we be further into a two-tiered system?<sup>72</sup>

The Committee believes that attention must be focused on two potential perils to our national policy of health care: unconditional block funding, and legislative impediments to the articulation and application of the national objectives. **The Committee recommends that the relevant program areas relating to hospital insurance and medical care be clearly identified for federal government EPF transfer payments, while at the same time recognizing the constraints of the *Constitution Act, 1867*. The Committee further recommends that national objectives, such as accessibility, should not be jeopardized by constitutional amendments.**

#### b) *Capital Funding*

Capital funding of hospitals refers to the money that is available for the purchase of physical plants and equipment. It is often referred to as building or equipment capital.

Witnesses addressed the need for increased levels of capital funding for many acute-care hospitals in Canada. The situation in large urban areas appears urgent.

Mr. Marcoux noted:

A recent study (in Quebec) puts the annual cost of maintaining all types of equipment at \$175 million. At present, only \$25 million is allocated for this purpose, barely 14 per cent of the amount required...The system manages to survive today with the help of hospital foundations.

and

Users have lost some confidence in this equipment and feel that anywhere from 25 to 40 per cent of the units should be replaced as soon as possible... The current rate of replacement corresponds to a lifespan of 40 years...average equipment lifespan is 10 years at most.<sup>73</sup>

The CHA referred to a study conducted six years ago:



There was a need for \$24 billion over the next 10 years merely to maintain the capital stock. This would mean an expenditure of \$2.42 billion per year. The 1981 actual expenditure was \$1.66 billion and in 1982 it was \$1.7 billion. CHA estimates that there is a shortfall of at least \$770 million each year in the maintenance of health care facility capital stock, without even considering modernization and expansion requirements.<sup>74</sup>

The Chair of the CMA's committee on hospitals noted that his hospital had been assigned \$1 million for medical equipment next year, while the amount required to replace the needed equipment was estimated to be \$18 million.

Mr. Gamble noted a shortfall of approximately \$250 million for capital needs.

This enormous difference between the identified capital needs of the industry and the availability of capital funds from the provincial government has led to intense competition between the hospitals in Toronto and has resulted in massive capital fundraising campaigns. We have approximately \$600 million worth of fundraising going on at any given time in metropolitan Toronto for hospital capital projects.<sup>75</sup>

**The Committee concludes that the reported inadequacy of capital funding of hospitals in many areas of Canada must be addressed by the proposed National Health Care Advisory Council, to ensure that buildings and equipment are maintained in order to provide quality care.**

#### c) *Research Grants*

Research grants at the federal level for health-care delivery issues are allocated primarily through the National Health Research and Development Program (NHRDP) at Health and Welfare Canada, the Natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC), the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) and the Medical Research Council (MRC).

The Honourable Perrin Beatty suggested that it is appropriate for the federal government to provide funds for research in the area of hospital service delivery. He stated NHRDP is putting large amounts of money into health delivery issues.<sup>76</sup>

However, an examination of NHRDP research awards for the period 1988-89 revealed that only 5.3 per cent of total awards of \$26.5 million are directed to hospital delivery issues. There were no awards granted in 1988-89 by NSERC in the area of hospital management, despite a total annual research budget of \$240 million. Finally, MRC has no history of funding research in this area. Similarly, it was concluded that grants awarded under SSHRC were almost non-existent in a budget of \$84 million.

Witnesses spoke of the potential benefits of increased research grants directed to hospital service delivery areas. Professor Contandriopoulos stated:

I add...the importance of the federal government's continued role...in all areas of research. It should continue its role, particularly in research on the relationships between welfare, economic development, health and the health care system.<sup>77</sup>

The CNA noted:

There exists a fundamental need to recognize the value of nursing research, both basic and applied, for the improvement of quality care and the appropriate utilization of resources...For 10 years we have lobbied, together with the Canadian Association of University Schools of Nursing, for increased funding for research and research training within the existing federal structure.<sup>78</sup>

As described above, research is lacking in the areas of utilization management and medical technology. There is a growing need at the national level to determine and measure the value of the health oriented outcomes. Federally funded research directed to such an evaluation would be a significant contribution to the challenge of effective delivery.

**The Committee recommends that federal granting bodies (for example, the Medical Research Council and National Health Research and Development Program) give priority to the funding of research related to hospital service delivery issues.**

## **II: National Leadership**

### *a) Health Promotion*

Virtually all of the witnesses commented on a wide recognition of the close relationship between social, economic and cultural factors as determinants of health status. However, there is a lack of consensus about the role hospitals should play in health promotion initiatives. The House of Commons Standing Committee on Health and Welfare Canada noted in their Interim Report on the Canadian Health-Care System:

...hospitals should be considered to be among the health promoters in Canada, and that incentives should be provided to assist institutions in providing health promotion.<sup>79</sup>

Mr. Fyke noted:

Hospitals and the acute care they offer, are but one part of our internationally admired health care program. Canada has focused on the treatment of illness rather than outcomes of health. Attention to health promotion and prevention, lifestyle counselling, health public policy, and community and home support offers greater potential to impact the health of Canadians than does a limited focus on the treatment of illness.<sup>80</sup>

Similarly, the CNA asserted:

While it is important to attend to the problems of the illness system through innovations, it is equally important to refocus the system to a better balance of illness care, rehabilitation, prevention and promotion.<sup>81</sup>

The Honourable Perrin Beatty stated:

The federal government has a very real constitutional role to play in the area of health promotion...<sup>82</sup>

**The Committee believes that more national involvement is needed to educate the public on health matters. The Committee recommends that the federal government provide funds targeted for innovative pilot projects in the area of health promotion.**



## b) *National Health Objectives*

A rational approach to resource allocation must take place within the context of a national health policy and a set of national health objectives. The CHA stated:

Health objectives target specific improvements in the health status of the population and can also include specific objectives for sectors such as the institutional sector. The Canadian Hospital Association believes that specific, measurable national health objectives can be set and policy implemented around these objectives. The association deplores the lack of established mechanisms at the national level to set health objectives and measure achievement. The Association has repeatedly called upon Health and Welfare Canada to lead, in collaboration with other levels of government and health care associations to define specific, measurable health objectives for Canadians...<sup>83</sup>

Dr. Horne noted:

The health goal-setting exercise...will identify the limits of intervention, or at least the limits to improvement in population health and child health...Also, it will put into perspective what can reasonably be expected from the use of more hospital beds, more technology, more nurses and more doctors.<sup>84</sup>

Some provinces have included the setting of health objectives in their strategic planning processes in an effort to improve the efficiency and effectiveness of health-care delivery in their province. For example, the *Ontario Health Review* of 1987 proposed the following goals: to achieve equity in health opportunities; to enable the people of Ontario to achieve their health potential; to increase their health expectancy; and to provide services and create public policies that support health; and recommended: a management process that directs resources toward the achievement of health goals; coordination and collaboration among agencies concerned with health; and the appropriate use of technology.<sup>85</sup>

**Given the importance various groups have put on the need to develop national health objectives, the Committee recommends that the federal government give priority to the setting of national objectives, which should be clearly defined and incorporated into health policies.**

## c) *Initiatives for Improved Hospital Management*

Management of acute-care hospitals falls within the jurisdiction of local authorities, hospital administrators and provincial governments. The role of the federal government is limited to national co-operative initiatives that assist the provinces in addressing the challenge of hospital management.

Two national cooperative initiatives in this area are the National Hospital Productivity Improvement Program (NHPI) and the Management Information Systems Project (MIS), which merged April 1, 1990. They are information systems that provide management tools for the measurement of hospital productivity and outcome.

The NHPI is a joint, cost-shared federal-provincial and professional program, directed by the Federal-Provincial Sub-Committee on Productivity Improvement. Conducted in collaboration with the provinces, health institutions, health professionals and national associations, the program

includes over 20 workload measurement systems that provide a uniform approach to the quantification of human resource outputs in the hospital setting.

Similarly, the MIS Project is a national co-operative effort of government and provincial hospital and health associations, under the authority of the Federal-Provincial Advisory Committee on Institutional and Medical Services. The Project has produced the MIS Guidelines, which consist of nineteen manuals providing detailed recording standards for management information. The Guidelines help hospitals develop management information systems that forecast more effectively, control costs and utilize resources to their maximum potential. The challenge for hospitals will be to actually use this information in making management decisions.

Witnesses indicated that change is needed at many levels of the system, and incentives must be in place to ensure effective hospital management.

Professor Angus stated:

The incentive pattern in most existing and organizational reimbursement structures in the health care system actually and perversely encourages the use of more and more costly resources. On the one hand, you have a volume driven or a fee-for-service, and on the other, you have globalized hospital budgets. So you have something that is designed to grow and something that is designed either to be held flat or to decrease, and the twain shall never meet.<sup>86</sup>

The CHA noted:

Incentives, in a context which permits experimentation, can result in improved utilization of limited resources. To be useful, incentives must be consistent. The current reality which promotes efficiency in policy documents and then almost penalizes efficient health care facilities for their surpluses must be replaced by a policy that consistently rewards high performance organizations and identifies where marginal performers must improve. Management's challenge is to seek efficiencies. These slow the escalation of costs thereby ensuring the availability of resources for future service delivery. In Canada's publicly funded system, governments are in the position to provide consistent incentives to stimulate management to seek efficiencies.<sup>87</sup>

It is predicted that Canadians will increasingly examine management alternatives, such as merging of institutions, in the search for cost-effective, efficient delivery of services.

Mr. Fyke described an alternative approach to delivering hospital care, whereby two acute-care hospitals merged to form the Greater Victoria Hospital Society (GVHS) in order to provide more cost-effective and efficient hospital management. The results of this experiment provide important management information.

The GVHS was incorporated in 1984 and is one of the largest multi-hospital systems in Canada. Acute, intermediate, extended and rehabilitation care services are provided through approximately 1,050 beds spread over 6 geographical sites. Before amalgamation, the two hospitals operated in a competitive and hostile environment, which contributed to unnecessary duplication of services and lack of co-operation.

Frequent surgical cancellations combined with patients in beds in hallways, sunrooms, treatment rooms and linen closets plus patients who waited in the Emergency Department for



24 to 48 hours prior to being placed in a ward bed, symbolized the problems in the quality of health care these hospitals were providing...There was a mood of crisis in Victoria's health care. As a result, a bold step was taken by government. That step was to amalgamate the two hospitals under one authority.

Amalgamation was a critical step but that in itself is not necessarily the solution to accessibility problems. Amalgamation did create a climate conducive to recruiting highly competent staff and to trying new innovative approaches. Concurrent with amalgamation we at GVHS have attempted to establish a climate of working with our government, our community and our physicians to solve problems rather than blame various parties.<sup>88</sup>

One of the first steps the GVHS took was to identify reasons for inappropriate utilization in their facility and to develop and implement a quality-utilization management program that focused on the severity of the patient's illness.

A criteria based utilization review model developed in the United States by Interqual was incorporated to allow GVHS to perform concurrent comparisons of the clinical characteristics of their patients against an explicit defined set of criteria. The second component is a retrospective evaluation in which the outcomes are compared to peer established norms and standards of care. The retrospective review monitors clinical and utilization outcomes, allowing medical staff quality assurance reviewers and individual physicians to compare the outcomes of cases to norms and standards of care for similar severity ratings by Diagnostic Related Groupings, by medical procedure, by medical department or by individual.<sup>89</sup>

An important goal of the program has been the identification of problems such as the lack of alternatives to acute care. Extensive co-operation was required between the hospital, community health-care providers and the Ministry of Health.

It became evident that a flexible approach to budget allocation was required to transfer resources from the institutional sector to the under developed community and home support care system.<sup>90</sup>

Various initiatives undertaken since 1988 to assist people to stay in their own homes include: the quick response team (nurses and physiotherapists who travel to patients' homes to assess and provide care); expansion of home support services; a community physiotherapy program; initiatives for early hospital discharge and rigorous screening of placements for long-term care.

In 1988, the GVHS, in co-operation with the Ministry of Health and the Capital Regional District, created the Victoria Health Project, to address the question of high institutional rates of elderly persons.

Although the number of frail elderly persons over the age of 70 in the Capital Regional District has steadily increased by approximately 1200 per year, the number of persons requiring institutionalization is actually dropping. There has been a marked decline in the number of elderly persons inappropriately occupying acute care hospital beds, and the waitlists for nursing home placement have reached the lowest point in years. Over the past 18 months, the number of individuals in need of facility care has decreased by 30 per cent, from 1051 to 739....

If we had maintained the utilization patterns of 1983 we would require by this date approximately 90 additional acute beds and approximately 360 additional long-term care

beds in the Victoria area...we believe that there will be no need to build new hospital or facility beds in Victoria prior to the year 2000 ...a goal has been set to reduce the per cent of persons over age 65 who are in facilities from 6.5 per cent to 5.8 per cent...by the year 2000.<sup>91</sup>

The Committee believes that the GVHS example is an important source of management information that should be shared by the provinces. **The Committee recommends that the federal government, in co-operation with provincial governments and involved associations and facilities, plan a series of conferences to address hospital management issues such as inter-hospital coordination, and to facilitate an exchange of information among interested groups.**

d) *National Health Care Advisory Council*

Numerous organizations have addressed the need for an independent national health advisory body to act as a research and coordinating centre. Given the major problems facing hospitals outlined in the foregoing, such a body has the potential to be effective in preventing the development of a generalized crisis in the health system. It has been suggested that this body should cross jurisdictional boundaries in its endeavour and should advise both federal and provincial governments of its findings, as well as offer direction for the development of national health-care policies.

The CNA recommended the creation of an independent Health Council to advise government on matters relating to health care on a national basis.<sup>92</sup> Similarly, the CHA, in its submission to the House of Commons Standing Committee on Health and Welfare Canada in May 1988 noted that it had advocated the formation of such a body since 1979.

The Health Council of Canada, as proposed by the CHA, would not be another level of bureaucracy; it would be modelled on an organization similar to the Economic Council of Canada, the Hudson Institute and the Institute for Research on Public Policy. This council would be funded through private and public sources.<sup>93</sup>

In 1986, the National Ad Hoc Committee on a Canadian Health Council made the following proposal:

For many years, a number of organizations have been concerned that there has been little or no coherent effort in Canada to develop a broad set of health priorities and goals and to develop overall strategies and objectives for the achievement of the goals. This has brought about the proposition for the establishment of a health council to carry out policy research, generate and publish findings, evaluate programs, initiate research and establish a broad data base.<sup>94</sup>

The 1984 Task Force on the Allocation of Health-Care Resources also advocated a national health council:

...(to) provide direct access for providers and consumers to the political process. The council's mandate would be to identify the key problems related to health, to visualize new horizons, to resolve jurisdictional disputes between providers, to serve as a watchdog to the Federal-Provincial Council of Health Ministers, and to be an overall guardian of the integrity of the health care system.<sup>95</sup>



The Committee believes that such a council would play a valuable research-oriented role in studying many important issues: innovative hospital management; capital funding; utilization management; and incentives related to the appropriate distribution of resources between the institutional and community sectors.

**The Committee recommends that the federal government, in consultation with provincial governments, initiate discussions on the creation of a National Health Care Advisory Council. Such a body would promote research and coordinate assistance to the provinces concerning the many issues related to the efficient delivery of hospital services.**

### III: Legislation

As stated above, the delivery of health-care services is the responsibility of the provinces while the obligation for establishing and enforcing objectives rests with the federal government, as described in the *Canada Health Act* (Act), section 3:

It is hereby declared that the primary objective of Canadian health care policy is to protect, promote and restore the physical and mental well-being of residents of Canada and to facilitate reasonable access to health services without financial or other barriers.

Financing of the system is provided for under the *Established Programs Financing Act* (EPF). Eligibility for EPF transfer payments is governed by the *Canada Health Act*, section 7:

...the health care insurance plan of the province must throughout the fiscal year, satisfy (the) criteria...respecting the following matters:

- (a) public administration;
- (b) comprehensiveness;
- (c) universality;
- (d) portability; and
- (e) accessibility.

Accessibility is defined in section 12(1) of the Act:

In order to satisfy the criterion respecting accessibility, the health care insurance plan of a province:

- (a) must provide for insured health services on uniform terms and conditions and on a basis that does not impede or preclude, either directly or indirectly whether by charges made to insured persons or otherwise, reasonable access to those services by insured persons;
- (b) must provide for payment for insured health services in accordance with a tariff or system of payment authorized by the law of the province;
- (c) must provide for reasonable compensation for all insured health services rendered by medical practitioners or dentists; and
- (d) must provide for the payment of amounts to hospitals, including hospitals owned or operated by Canada, in respect of the cost of insured health services.

Accessibility as set forth in section 12(1) is defined solely within the context of removing financial barriers. Section 3 focuses on “reasonable access” in the context of the suspension of financial barriers “or other barriers,” without describing “other barriers.” While the Committee

appreciates the importance of eliminating financial barriers, this addresses only one aspect of accessibility and so, necessarily, limits federal monitoring to a single dimension.

Dr. Horne noted:

It is generally understood that the reasonable access principle refers to primarily financial terms and conditions and not geographic or other dimensions of access to care.<sup>96</sup>

Professor Angus stated:

I do not think anyone has defined reasonable access. Without some idea of what it means, it is very difficult to monitor and apply any regulations or follow-up actions on areas which are not honouring this reasonable access clause...I think this is one of the reasons why it is difficult to do any effective monitoring of the Canada Health Act.<sup>97</sup>

The Health Insurance Directorate of Health and Welfare Canada monitors the program criteria of the Act and reports to Parliament in accordance with section 23:

The Minister shall, as soon as possible after the termination of the fiscal year and in any event not later than December 31 of the next fiscal year, make a report respecting the administration and the operation of this Act for that fiscal year, including all relevant information on the extent to which provincial health care insurance plans have satisfied the criteria, and the extent to which the provinces have satisfied the conditions, for payment under this Act and shall cause the report to be laid before each House of Parliament on any of the first fifteen days on which that House is sitting after the report is completed.

This summary of provincial reports is called the Canada Health Act — Annual Report.

The Insurance Directorate is responsible for the following: monitoring extra-billing and user-fee practices; reviewing provincial legislation to ensure that the provincial regulations meet the program criteria; receiving the annual reports of the provincial health insurance plans and hospital commissions; and monitoring the media and all public correspondence in order to ascertain whether program criteria are being met. No public record of this monitoring process is made available in the Annual Report.

At present, there are no specific guidelines or systematic processes developed for federal monitoring of the program criteria of the Act beyond those stated above. Examination of the Annual Reports for the past few years shows a wide variance among provinces on the reporting of accessibility. Examples of the lack of uniformity used to judge accessibility are the provincial reports of “reasonable access” in the 1988-89 Annual Report (see Appendix 4).

Although all provinces report the elimination of financial barriers such as extra-billing and user fees, reporting on other measures (for example, waiting lists, geographical disparities in the provision of services and adequate numbers of hospital beds and health-care professionals) differs among provinces.

Examination of the responses to the Committee’s questionnaire reveals that the five responding provinces and territories do have monitoring systems for waiting times, and lists in place. Why is the federal government not reporting this information to Parliament? With the exception of the Yukon, there is no attempt to judge or measure accessibility to hospital services in the Annual Report.



The Committee concludes that the expression “reasonable access,” as described in the *Canada Health Act*, has been restricted to an interpretation based solely on financial barriers, and that any future amendments define this expression in more inclusive terms. The Committee recommends that Health and Welfare Canada develop guidelines that require detailed provincial reporting on national health-care objectives, to identify and minimize excessive waiting time for diagnostic procedures and acute-care treatment.

## CHAPTER 5: CONCLUSION

In its hearings the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology listened to some of the most important health-care provider groups and leading experts on the subject of health provision in acute-care hospitals in Canada. The evidence and arguments have been presented in the body of this report. The Committee has concluded that if we are to avoid a major national crisis in accessibility to health services, especially in crowded urban cores, action must be taken without delay. We have focused our attention on the contribution that the federal government can make to avoid this crisis.

The problems confronting Canada's acute-care hospitals and service providers are complex and the solutions are not clear-cut. The provinces have already given these issues high priority. The resource limitations and the rising share of provincial budgets being consumed by health-care expenditures have led virtually every province to undertake major studies, which are referred to in this report.

The question facing Canadians is, how can we provide adequate health care to all Canadians? As some have put it, "Can we afford the ideal system we have put in place?"

Our Committee concludes that, while health-care expenditures will continue to increase with the escalation of medical technology, the changing demographic structure, and the rising demand for good health care, there are the means to curtail the increase in costs and still provide excellent health care.

Witnesses gave testimony of inefficiencies in acute-care hospitals arising from a variety of sources. This testimony and examples provided in the report show that many acute-care centres in our country have instituted innovative administrative responses to these problems. In answering our terms of reference, we believe that it is possible to stimulate and facilitate innovations and at the same time consider where increased funding will have the greatest pay back to the system.

There are many concerned groups in the health-care system, including government at all levels, national and provincial health organizations and health-care professionals, all of whom share responsibility for attaining efficiencies and adaptations. The recommendations of this report are designed to facilitate collaboration among them and to define the leading role that should be carried out by the federal government.

All of the witnesses said that a strong federal government presence in the health-care system must be maintained to ensure that national objectives and, particularly, accessibility are protected. Recent reductions in the growth of federal contributions for health care have substantially weakened the federal presence and have jeopardized the future of our national health-care system. We are now beginning to see pressure from groups, such as the Quebec Hospital Association, to raise needed funds from private sources and this may be the beginning of a trend that may compromise the original aims of the *Canada Health Act*.

**Because of the urgency of the problems that face the health-care system and because of the time needed to develop the level of knowledge and collaboration required to avoid a crisis in**



accessibility, the Committee recommends that at future meetings of federal and provincial Ministers of Health an innovative strategy be developed for the funding of health care and preservation of national health-care objectives.

## SUMMARY OF CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

The Committee concludes there is evidence of problems in acute-care hospitals that threatens accessibility to services, particularly in large urban centres. The Committee believes it is necessary to “sound the alarm” in order to prevent a generalized crisis. These concerns are urgent and must be addressed by governments and involved groups within the health-care system. (Chapter 2)

The Committee recommends that the federal government establish a National Health Human Resource Planning Council to provide direction and leadership in the implementation of solutions to address the issue of nursing shortages. This body must work in collaboration with the provinces and professional associations. (Chapter 3)

The Committee concludes that shortages of available nurses and other groups has affected accessibility to acute-care hospitals. The Committee reiterates its recommendation to establish a National Health Human Resource Planning Council to provide direction and leadership in the implementation of solutions to address the issue of manpower planning in the hospital environment. This body must work in collaboration with the provinces and professional associations. (Chapter 3)

The Committee recommends that the federal government make it a priority to fund projects that incorporate alternative approaches to the delivery of health care. The Committee encourages Health and Welfare Canada to provide a Health Innovation Fund of at least \$1 million a year over a period of five years, to stimulate and evaluate pilot projects related to alternative delivery approaches. (Chapter 3)

The Committee surmises that sharing of information is critical to the implementation of comprehensive and systematic evaluations of hospital service outcomes. The Committee recommends that the federal government co-sponsor, in collaboration with provincial governments, conferences on utilization management. (Chapter 3)

The Committee concludes that the establishment of a Canadian Coordinating Office for Health Technology Assessment is an important innovation, which it welcomes. The Committee supports the outlined functions and objectives of the Office, but expresses reservations about the adequacy of its annual budget (\$500,000). (Chapter 3)

The Committee recommends that the federal government reconsider its policy of containment of EPF transfer payments with respect to hospital and medical services, and, in consultation with the provinces, seek an acceptable compromise in order to maintain a strong presence in the delivery of health-care services. (Chapter 4)

The Committee recommends that the relevant program areas relating to hospital insurance and medical care be clearly identified for federal government EPF transfer payments, while at the same time recognizing the constraints of the *Constitution Act, 1867*. The Committee further



recommends that national objectives, such as accessibility, should not be jeopardized by constitutional amendments. (Chapter 4)

The Committee concludes that the reported inadequacy of capital funding of hospitals in many areas of Canada must be addressed by the proposed National Health Care Advisory Council, to ensure that buildings and equipment are maintained in order to provide quality care. (Chapter 4)

The Committee recommends that federal granting bodies (for example the Medical Research Council and the National Health Research and Development Program) give priority to the funding of research related to hospital service delivery issues. (Chapter 4)

The Committee believes that more national involvement is needed to educate the public on health matters. The Committee recommends that the federal government provide funds targeted for innovative pilot projects in the area of health promotion. (Chapter 4)

Given the importance various groups have put on the need to develop national health objectives, the Committee recommends that the federal government give priority to the setting of national objectives, which should be clearly defined and incorporated into health policies. (Chapter 4)

The Committee recommends that the federal government, in co-operation with provincial governments and involved associations and facilities, plan a series of conferences to address hospital management issues such as inter-hospital coordination, and to facilitate an exchange of information among interested groups. (Chapter 4)

The Committee recommends that the federal government, in consultation with provincial governments, initiate discussions on the creation of a National Health Care Advisory Council. Such a body would promote research and coordinate assistance to the provinces concerning the many issues related to the efficient delivery of hospital services. (Chapter 4)

The Committee concludes that the expression "reasonable access," as described in the *Canada Health Act*, has been restricted to an interpretation based solely on financial barriers, and that any future amendments define this expression in more inclusive terms. The Committee recommends that Health and Welfare Canada develop guidelines that require detailed provincial reporting on national health-care objectives, to identify and minimize excessive waiting time for diagnostic procedures and acute-care treatment. (Chapter 4)

Because of the urgency of the problems that face the health-care system and because of the time needed to develop the level of knowledge and collaboration required to avoid a crisis in accessibility, the Committee recommends that at future meetings of federal and provincial Ministers of Health an innovative strategy be developed for the funding of health care and preservation of national health-care objectives. (Chapter 5)

## APPENDIX 1

### WITNESSES WHO APPEARED BEFORE THE COMMITTEE

Issue Number	Date	Witness
8	November 28, 1989	<p>The Honourable Perrin Beatty, Minister of National Health and Welfare.</p> <p><i>From the Department of National Health and Welfare:</i></p> <p>Dr. Peter Glynn, Assistant Deputy Minister, Health Services and Promotion Branch; Ms. Marie Fortier, Director General, Health Services Directorate.</p> <p><i>From the University of Ottawa:</i></p> <p>Professor Pran Manga, Faculty of Administration.</p>
9	December 5, 1989	<p><i>From Queen's University:</i></p> <p>Professor Douglas Angus, Department of Community Health and Epidemiology.</p> <p><i>From the "Conseil d'évaluation des technologies de la santé":</i></p> <p>Dr. Maurice McGregor, President.</p>
10	December 19, 1989	<p><i>From the Hospital Council of Metropolitan Toronto:</i></p> <p>Mr. Paul Gamble, Executive Director.</p> <p><i>From the University of Montreal:</i></p> <p>Mr. André-Pierre Contandriopoulos, Director, "Groupe de recherche interdisciplinaire en santé", Department of Health Administration.</p>
12	January 16, 1990	<p><i>From the "Conseil de la santé et des services sociaux de la région de Montréal métropolitain":</i></p>



Issue  
Number Date

Witness

Mr. Gérard Marcoux, Director General.

*From the Health Sciences Centre, Winnipeg:*

Dr. John Horne, Senior Vice-President, Corporate Planning and Development.

*From the Canadian Hospital Association:*

Ms. Elma Heideman, Chairman Elect, Board of Directors;  
Ms. Carol Clemenhagen, President.

*From the University of Toronto:*

Professor Raisa Deber, Department of Health Administration.

*From the "Association des Hôpitaux du Québec":*

Mr. Henri Fabre, President;  
Dr. Jacques Brunet, First Vice-President;  
Mr. Jacques Nadeau, Executive Vice-President;  
Mr. Léandre Nadeau, Vice-President, Management Systems;  
Mr. Jean-Marie Lance, Economist.

13      January 23, 1990    *From the New Brunswick Extra-Mural Hospital:*

Dr. Gordon Ferguson, Executive Director.

From the Canadian Medical Association:

Dr. Hugh Scully, Chairman of the Council on Economics;  
Dr. Colin McMillan, Chairman of the Political Action  
Committee;  
Dr. Lionel Reese, Chairman of the Committee on Hospitals;  
Dr. Léo-Paul Landry, Secretary-General;  
Mr. Douglas Geekie, Director of Communications and  
Government Relations;  
Mr. Orvill Adams, Director of Department of Medical  
Economics.

*From the Greater Victoria Hospital Society:*

Mr. Kenneth Fyke, President and Chief Executive Officer.

Issue Number	Date	Witness
14	January 30, 1990	<p><i>From the Canadian Nurses Association:</i></p> <p>Dr. Judith Ritchie, President;  Ms. Judith Oulton, Executive Director;  Mr. Michel Simard, Public and Government Relations  Manager.</p> <p><i>From Health and Welfare Canada:</i></p> <p>Dr. Michael Murphy, Assistant Deputy Minister, Secretary,  Review of Demography and its Implications for Economic and  Social Policy;  Ms. Krystyna Rudko, Director of External Relations, Review of  Demography and its Implications for Economic and Social  Policy.</p> <p><i>From the International Development Research Centre:</i></p> <p>Dr. Daniel Le Touzé, Senior Scientist, Health Sciences Division.</p>
<p>On January 23, 1990, the Committee met with the following representatives of the Canadian Cardiovascular Society at the University of Ottawa, Heart Institute:</p> <p>Dr. Wilbert Keon, President;  Dr. Eldon Smith, Vice-President;  Dr. Lyall-Higginson, Secretary;  Dr. John Cairns, Council Member.</p>		





## **APPENDIX 2**

### **PROVINCIAL HEALTH CARE COMMISSIONS AND TASK FORCES IN CANADA SINCE 1983-84**

#### **Newfoundland**

Royal Commission on Hospital and Nursing Home Costs, April 1983-February 1984.

A Green Paper on Our Health Care System Expenditures and Funding, January 1988, term unspecified.

Advisory Committee on Nursing Workforce, June 1987, term unspecified.

#### **New Brunswick**

Commission on Selected Health Care Programs, January-June 1989.

Nursing Resources Advisory Committee, term unspecified.

#### **Nova Scotia**

The Nova Scotia Royal Commission on Health Care, term unspecified.

#### **Quebec**

Commission d'Enquête sur les Services de Santé et les Services Sociaux, January 1986-December 1987.

Pour améliorer la santé et le bien-être au Québec, April 1989.

#### **Ontario**

Minister's Advisory Group on Health Promotion, October 1984-October 1987.

Ontario Health Review Panel, November 1986-June 1987.

Panel on Health Goals for Ontario, November 1986-August 1987.



Premier's Council on Health Strategy, term unspecified.

Joint Review Committee, June-July, 1988.

Task Force on the Use and Provision of Medical Services, term unspecified.

Health Professions Legislation Review, November 1982, term unspecified.

Task Force on the Implementation of Midwifery in Ontario, January 1986, term unspecified.

## **Manitoba**

Health Advisory Network Steering Committee, ongoing from December 1988.

## **Saskatchewan**

Saskatchewan Commission on Directions in Health Care, June 1988-March 1990.

## **Alberta**

Advisory Committee on the Utilization of Medical Services, September 1987-September 1989.

Premier's Commission on Future Health Care for Albertans, December 1988-December 1989.

## APPENDIX 3

# TERMS OF REFERENCE FOR THE COORDINATING OFFICE FOR HEALTH TECHNOLOGY ASSESSMENT

### Purpose

To facilitate information exchange, resource pooling and coordination of the assessment of health care technologies in accordance with priorities of the Conference of Federal-Provincial Deputy Ministers of Health. The technologies of concern include all procedures, devices, equipment and drugs used in the maintenance, restoration and promotion of health.

### Specific Functions

#### 1. *Coordination*

To facilitate decision making concerning the introduction of new and existing technologies and to foster the pooling of governmental efforts by:

- establishing and maintaining a clearinghouse containing both technical and policy-relevant material;
- providing information on a regular basis and on request to the provincial officials, especially those concerned with technology assessment;
- facilitating joint and coordinated action and the exchange of information by federal and provincial governments in the assessment of health technologies.

#### 2. *Anticipating the Future*

To maintain an early warning system for new and emerging technologies by:

- establishing links with Canadian and international agencies involved in research, development and assessment;
- monitoring developments in other countries;
- scanning world literature;
- synthesizing information into simple, easy to read language;
- providing regular reports to the deputies and other federal and provincial officials.



### 3. *Knowledge Development*

To facilitate assessment research of health technologies by:

- working closely with federal, provincial and other relevant agencies;
- establishing research priorities for health technology assessment in collaboration with research funding agencies; -promoting and coordinating the funding of prioritized assessment studies on new and existing health technologies;
- promoting the development and use of techniques for assessment.

### **Organization and Functioning**

The office will be accountable to a board consisting of one government representative from each province or territory and one representative from the Federal Government. The representatives should be senior government representatives who are knowledgeable about, and involved in, the management of health technology. The chair would be selected from the provincial representatives for a two-year term.

Experts or representatives of organizations concerned with technology would be invited to participate as required.

### **Reporting**

The Office will submit an annual report to the Conference of Deputy Ministers. The liaison deputy would be the deputy from the same province as the chair. A progress report will be submitted in December 1989 and will include a work plan and priorities proposed by the office.

### **Operational Arrangements**

- The Office is to be funded jointly by the Federal (30%) and Provincial Governments (70%).
- There initially will be a maximum of 5 employees, including the head.
- The initial budget would be comprised of \$250,000 for salaries and \$250,000 for operating expenses.

### **Evaluation**

The effectiveness of the Office will be evaluated in three years by an independent body reporting to the deputies. The criteria for evaluation will include the extent to which the Office has materially assisted governments in the appropriate adoption and use of health technologies.

## APPENDIX 4

### CANADA HEALTH ACT: ANNUAL REPORTS

#### **Newfoundland:**

##### *Reasonable Access*

There are no co-insurance charges for hospital services and no extra-billing by physicians in the province. Standard ward beds staffed and in operation totalled 2,462 and there were 632,519 patient days in the fiscal year. Preferred (private and semi-private) beds staffed and in operation totalled 973 with 106,582 patient days.

An incentive scheme is in place to attract physicians to remote areas and specialty practices. During fiscal year 1988-89, \$415,738 was paid out under the Guaranteed Incentive Program by the Medical Care Plan, which included a contractual agreement with physicians in the Blanc Sablon/Labrador geographic border area.

#### **Prince Edward Island:**

##### *Reasonable Access*

Both Plans provide for insured services on uniform terms and conditions on a basis that does not impede or preclude reasonable access to those services by insured persons. There are no co-insurance charges for hospital services or extra-billing by physicians in the province.

In 1988-89, there were seven acute-care hospitals in the province with a total of 694 beds. Patients admitted during the fiscal year totalled 25,828 and total patient days were 201,757.

#### **Nova Scotia:**

##### *Reasonable Access*

There are no user charges or extra charges applicable under either Plan.

Over 90 per cent of the population lives within 30 minutes' travel time of the 50 provincial hospitals. A system of regional hospitals throughout the province provides specialty services to residents, in addition to the major tertiary care services in Halifax.

The province has placed no restrictions or limitations on the number of physicians who may bill the Plan. Subsidies are available to encourage physicians to locate in remote areas of the province.



## **New Brunswick:**

### *Reasonable Access*

Possession of a New Brunswick Hospital-Medicare card entitles eligible persons to insured services.

Hospital statistics for 1988-89 are as follows: number of patient days - 1,832,423 (excludes newborns); number of admissions - 125,607; number of separations - 126,323; number of emergency visits - 1,125,346.

Medical care statistics for 1988-89: 4,646,262 services were provided on a fee-for-service basis by in-province general practitioners and specialists. Out-of-province physicians provided 83,078 services, for a total of 4,729,340 services.

## **Quebec:**

### *Reasonable Access*

Everyone has the right to receive adequate health-care services without any kind of impediment.

There is no extra-billing by physicians in the province. While the majority of physicians practise within the provincial Plan, Quebec allows for two other options: physicians who have withdrawn from the Plan practise outside the Plan but must agree to remuneration in accordance with the provincial fee schedule; and non-participating physicians who practise outside the Plan entirely, so that neither they, nor their patients, receive reimbursement from the Plan, except for emergency services.

In 1988-89, there were 126 acute-care hospitals in the province with a total of 33,461 beds. Patients admitted to short-term care facilities totalled an estimated 750,000. Total patient-days are estimated at 10,650,000 for fiscal year 1988-89.

## **Ontario:**

### *Reasonable Access*

All insured persons are entitled to all insured hospital and medical services to which federal contributions relate. No resident will be refused insured services because of financial difficulties.

Public hospitals in Ontario are required to accept persons admitted to hospitals by physicians. A user charge in respect of chronic hospital care applies, and it is permissible by virtue of subsection 19(2) of the *Canada Health Act*. Income exemption provisions ensure access to those in financial need.

In 1988-89, there were 195 acute-care hospitals in the province with a total of 44,536 beds, which included chronic, general and special rehabilitation units. Patients admitted during the fiscal year totalled 1,299,220 and total patient days were 13,383,342.

**Manitoba:***Reasonable Access*

All insured persons are entitled to all insured hospital and medical services to which federal contributions relate.

Manitoba states that it compares favourably with the national average in respect of hospital beds available to residents, including beds in teaching hospitals. In 1988-89, there were 99 acute-care hospitals in the province with a total of 5,539 beds. Figures on patients admitted during the fiscal year and total patient days are not available until December 1989. Separated cases totalled 182,648 and separated days totalled 1,829,724.

As well, Manitoba states that it compares favourably with the national average with respect to physician-to-population ratio. Incentive programs currently exist in order to attract physicians to some rural areas and to some specialities that are experiencing a shortage of physicians; the Standing Committee on Medical Manpower continues to address the issue.

**Saskatchewan:***Reasonable Access*

Saskatchewan states that reasonable access to hospital and medical services is available for Saskatchewan residents.

In 1988-89, there were 134 acute-care hospitals in the province with a total of 7,377 beds. Patients admitted during the fiscal year totalled 225,943 and total patient days were 1,699,732. No user charges exist for hospital services. There are over 1,166 active physicians throughout the province. Effective August 1985, extra-billing by physicians, dentists, chiropractors and optometrists was banned.

**Alberta:***Reasonable Access*

To ensure reasonable access to hospital services, Alberta, in 1987-88, had 125 acute-care hospitals and 46 auxiliary hospitals operating throughout the province. These hospitals have an approved bed complement of 12,246 acute-care beds and 5,166 auxiliary beds. The total number of acute-care and auxiliary beds (17,412) provides a ratio of 7.3 beds per 1000 population. A \$14.00 per diem charge applies (\$10.00 prior to January 1, 1987) in auxiliary hospitals for accommodation in a standard ward after 60 days. This charge is compatible with the exclusions provided for under subsection 19(2) of the *Canada Health Act*.

Residents have access to health care facilities throughout the province. Health care professionals are highly educated and standards are rigorously maintained. To ensure reasonable access to physician services, a physician incentive program is in place to encourage physicians to locate in underserved areas. The number of medical practitioners practising in Alberta increased by 1.98



per cent between March 1988 and March 1989, from 3,829 to 3,905. The total number of medical services in-province increased by 1.50 per cent from 26,874,732 in 1988 to 27,276,842 in 1989.

## **British Columbia:**

### *Reasonable Access*

British Columbia declares that there is reasonable access to hospital and medical care services. In 1988-89, the hospitals and associated beds were: 93 acute-rehabilitation care hospitals (11,396 beds); five rehabilitation hospitals (428 beds); and two federal hospitals (19 beds) used by residents and for which the provincial Plan pays a per diem rate when the beds are used. The number of beds available totalled 11,843. As well, there were 15 Diagnostic and Treatment Centres and six Red Cross Outposts.

Patients admitted to acute/rehabilitation care during the fiscal year totalled 436,751 with total patient-day services of 3,443,459.

The province also offers access to medical care services for extended care patients. In 1988-89, these care units and the associated beds were offered in: 76 acute/rehabilitation hospitals (5,721 beds) and 16 hospitals specialized in extended care (1,936 beds). The number of beds available totalled 7,657.

Patients/residents admitted to these care units during the fiscal year totalled 6,432 with total patient-day services of 2,687,937.

## **Yukon:**

### *Reasonable Access*

There are no user fees or co-insurance charges under the Hospital Plan. Hospital beds are readily available. No waiting list for admission exists. Yukon operates with hospital bed over-capacity, particularly in outlying areas where district hospitals may have occupancies as low as 20 per cent.

Access to specialists and tertiary hospital care is insured through a publicly funded visiting medical specialist program and a universal, first-dollar indemnity travel plan for medical treatment.

There is no extra-billing in Yukon for any services provided under the Health Care Insurance Plan.

Yukon states that it has an over-supply of physicians, dentists and dental surgeons. The physician-to-population ratio is approaching 1:500.

**North West Territories:***Reasonable Access*

All residents of the Northwest Territories have free access to all facilities operated by the Government of the Northwest Territories. In 1988-89, there were six acute-care hospitals in the Northwest Territories with a total of 302 beds.





## NOTES

- <sup>1</sup> Debates of the Senate, Vol. 133, No. 3, April 5, 1989, p. 27.
- <sup>2</sup> Ibid., Vol. 133, No. 8, May 2, 1989.
- <sup>3</sup> Senators Pierre De Bane, Stanley Haidasz, E.W. Barootes and Lorne Bonnell all made positive comments in the Senate on the proposed study. See Debates of the Senate, Volume 133, No. 8, 12 and 21.
- <sup>4</sup> Environics Research Group Ltd., Commissioned by the Ontario Hospital Association, Fall, 1989.
- <sup>5</sup> Decima Quarterly Report, Spring, 1988, p. 33.
- <sup>6</sup> Ibid., p. 39.
- <sup>7</sup> Proceedings, Issue No. 13, p. 13:23.
- <sup>8</sup> Mr. Ken Fyke, Written Brief, p. 10.
- <sup>9</sup> The Canadian Medical Association, Written Brief, p. 8.
- <sup>10</sup> The Canadian Nurses Association, Written Brief, p. 6.
- <sup>11</sup> Saskatchewan Health, Written Brief, p. 7.
- <sup>12</sup> Proceedings, Issue No. 12, p. 12:8.
- <sup>13</sup> Proceedings, Issue No. 10, p. 10:32.
- <sup>14</sup> The Yukon, Questionnaire, Question No. 1.
- <sup>15</sup> Canadian Cardiovascular Society, Written Brief, p. 1.
- <sup>16</sup> Mr. Gerard Marcoux, Written Brief, p. 4.
- <sup>17</sup> British Columbia, The Questionnaire, Question No. 8(A).
- <sup>18</sup> Mr. Paul Gamble, Hospital Council of Metropolitan Toronto, Written Brief, p. 4.
- <sup>19</sup> Proceedings, Issue No. 12, p. 12:33.
- <sup>20</sup> The Canadian Nurses Association, Written Brief p. 21.
- <sup>21</sup> Ibid., p. 16.
- <sup>22</sup> Proceedings, Issue No. 14, p. 14:12.
- <sup>23</sup> The Canadian Nurses Association, Written Brief, p. 7.
- <sup>24</sup> Proceedings, Issue No. 14, p. 14:8.
- <sup>25</sup> The Federal-Provincial Report on Rehabilitation Personnel, by the Federal-Provincial Advisory Committee on Health Human Resources, June 1988, p. ii.
- <sup>26</sup> "Cancer patients face wait for treatment", (Globe and Mail, Sept. 13, 1989).
- <sup>27</sup> Proceedings, Issue No. 10, p. 10:31.
- <sup>28</sup> Proceedings, Issue No. 9, p. 9:10.
- <sup>29</sup> *Charting Canada's Future: A Report of the Demographic Review*, December, 1989.
- <sup>30</sup> Woods Gordon, Investigation of the Impact of Demographic Change on the Health Care System in Canada, for the Task Force on the Allocation of Health Care Resources, August, 1984.
- <sup>31</sup> Dr. Gordon Ferguson, Written Brief, p. 1.
- <sup>32</sup> Mr. Gerard Marcoux, Written Brief, p. 7.
- <sup>33</sup> The Canadian Hospital Association, Written Brief, p. 8.
- <sup>34</sup> The Economic Council of Canada, *Aging with Limited Resources: Proceedings of a Colloquium on Health Care*, May 1986, Supply and Services Canada, Ottawa, p. 76-77.
- <sup>35</sup> Proceedings, Issue No. 9, p. 9:11.
- <sup>36</sup> Proceedings, Issue No. 12, p. 12:64.
- <sup>37</sup> Mr. Ken Fyke, Written Brief, p. 5.
- <sup>38</sup> Mr. Gerard Marcoux, Written Brief, p. 10.
- <sup>39</sup> Saskatchewan Health, Written Brief, p. 3.
- <sup>40</sup> Proceedings, Issue No. 8, p. 8:17.
- <sup>41</sup> Proceedings, Issue No. 13, p. 13:15.
- <sup>42</sup> Proceedings, Issue No. 13, p. 13:12.
- <sup>43</sup> Dr. Gordon Ferguson, Written Brief, p. 8.
- <sup>44</sup> Ibid., p. 5.



- <sup>45</sup> Ibid., p. 6.
- <sup>46</sup> Proceedings, Issue No. 14, p. 14:9.
- <sup>47</sup> Catherine Cornell, "Utilization Management — Your Hospital's Key to Survival," Scarborough General Hospital, May 16, 1990.
- <sup>48</sup> New Brunswick, *Report of the Commission on Selected Health Care Programs*, July, 1989, p. 44.
- <sup>49</sup> Proceedings, Issue No. 8, p. 8:13.
- <sup>50</sup> Proceedings, Issue No. 13, p. 13:44.
- <sup>51</sup> Proceedings, Issue No. 10, p. 10:31.
- <sup>52</sup> R.N. Battista, "La Dynamique de l'Innovation et de la Diffusion des Technologies dans le Domaine de la Sante," *Le Developpement de la Technologie*. Quebec: Gouvernement du Quebec, 1987, p. 31.
- <sup>53</sup> Saskatchewan Health, Written Brief, p. 5.
- <sup>54</sup> Coopers and Lybrand Consulting Group, *Looking to the Future: Health Trends in Canada*, 1989, p. 8.
- <sup>55</sup> D. Feeney, et. al., eds.: *Health Care Technology: Effectiveness, Efficiency and Public Policy*: Institute for Research on Public Policy, Montreal, Quebec, 1986, p. 225.
- <sup>56</sup> The Canadian Medical Association, *Brief to the House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs*, Ottawa, June 21, 1988, p. 8.
- <sup>57</sup> *Health Care Technology: Effectiveness, Efficiency and Public Policy*, op. cit., p. 17.
- <sup>58</sup> Dr. Raisa Deber, Written Brief, p. 3.
- <sup>59</sup> The Canadian Hospital Association, Written Brief, p. 7.
- <sup>60</sup> Saskatchewan Health, Written Brief, p. 4.
- <sup>61</sup> The Canadian Medical Association, Written Brief, p. 7.
- <sup>62</sup> The Financial Post, February 21, 1990, p. 26.
- <sup>63</sup> Saskatchewan, Questionnaire, Question No. 2.
- <sup>64</sup> British Columbia Questionnaire, Question No. 2.
- <sup>65</sup> The Canadian Hospital Association, Written Brief, p. 65.
- <sup>66</sup> Proceedings, Issue No. 12, p. 12:29.
- <sup>67</sup> Proceedings, Issue No. 10, p. 10:49.
- <sup>68</sup> Mr. Ken Fyke, Written Brief, p. 2.
- <sup>69</sup> The Quebec Hospital Association, Written Brief, p. 25.
- <sup>70</sup> Proceedings, Issue No. 12, p. 12:29.
- <sup>71</sup> \*p Proceedings, Issue No. 14, p. 14:17.
- <sup>72</sup> Ibid.
- <sup>73</sup> Proceedings, Issue No. 12, p. 12:13.
- <sup>74</sup> The Canadian Hospital Association, Written Brief, p. 6.
- <sup>75</sup> Proceedings, Issue No. 10, p. 10:25.
- <sup>76</sup> Proceedings, Issue No. 8, p. 8:16.
- <sup>77</sup> Proceedings, Issue No. 10, p. 10:49.
- <sup>78</sup> The Canadian Nurses Association, Written Brief, p. 18.
- <sup>79</sup> Proceedings of the House of Commons Standing Committee on National Health and Welfare, Issue No. 54, September, 1988., p. 54:47.
- <sup>80</sup> Mr. Ken Fyke, Written Brief, p.4.
- <sup>81</sup> The Canadian Nurses Association, Written Brief, p. 8.
- <sup>82</sup> Proceedings, Issue No. 8, p. 8:12.
- <sup>83</sup> The Canadian Hospital Association, Written Brief, January 16, 1990, p. 11.
- <sup>84</sup> Proceedings, Issue No. 12, p. 12:33.
- <sup>85</sup> The Ontario Health Review Panel, November 1986-June 1987.
- <sup>86</sup> Proceedings, Issue No. 9, p. 9:8.
- <sup>87</sup> The Canadian Hospital Association, Written Brief, p. 10.
- <sup>88</sup> Mr. Ken Fyke, Written Brief, p. 12.
- <sup>89</sup> Ibid., p. 15.
- <sup>90</sup> Ibid., p. 15.
- <sup>91</sup> Ibid., p. 19, 20.
- <sup>92</sup> The Canadian Nurses Association, Written Brief, p. 20.

<sup>93</sup> The Canadian Hospital Association, "Submission to the Minister of National Health and Welfare on Bill C-3, The Canada Health Act," January, 1984.

<sup>94</sup> Draft — A Proposal for a Canadian Health Council [1986], source — The Canadian Hospital Association, May 1990.

<sup>95</sup> *Health: A Need for Redirection*, A Task Force on the Allocation of Health Care Resources, 1984, p. 88.

<sup>96</sup> Proceedings, Issue No. 12, p. 12:29.

<sup>97</sup> Proceedings, Issue No. 9, p. 9:16.









- <sup>93</sup> L'Association des hôpitaux du Canada, «Submission to the Minister of National Health and Welfare on Bill C-3, The Canada Health Act», janvier 1984.
- <sup>94</sup> Projet—A Proposal for a Canadian Health Council [1986], source: l'Association des hôpitaux du Canada, mai 1990.
- <sup>95</sup> *La santé: une nécessité réorientée*, Groupe de travail sur l'attribution des ressources de soins de santé, 1984, page 88.
- <sup>96</sup> Délibérations, Fascicule 12, page 12:29.
- <sup>97</sup> Délibérations, Fascicule 9, page 9:16.

- 45 Ibid., page 6.
- 46 Délibérations, Fascicule 14, page 14:9.
- 47 Catherine Cornell, «Utilization Management: Your Hospital's Key to Survival», Scarborough General Hospital, le 16 mai 1990.
- 48 Nouveau-Brunswick, *Rapport de la Commission sur certains programmes de soins de santé*, juillet 1989, p ge 44.
- 49 Délibérations, Fascicule 8, page 8:13.
- 50 Délibérations, Fascicule 13, page 13:44.
- 51 Délibérations, Fascicule 10, page 10:31.
- 52 R.N. Battista, «La dynamique de l'innovation et de la diffusion des technologies dans le domaine de la santé», *Le développement de la technologie*, Québec, gouvernement du Québec, 1987, page 31.
- 53 Ministère de la Santé de la Saskatchewan, mémoire soumis au Comité, page 5.
- 54 Coopers and Lybrand Consulting Group, *Looking to the Future: Health Trends in Canada*, 1989, page 8.
- 55 D. Feeney et. al., eds: *Health Care Technology: Effectiveness, Efficiency and Public Policy*, l'Institut de recherches politiques, Montréal, 1986, page 225.
- 56 L'Association médicale canadienne, *Mémoire au Comité permanent de la Chambre des communes sur la santé, le bien-être et les affaires sociales*, Ottawa, le 21 juin 1988, page 8.
- 57 *Health Care Technology: Effectiveness, Efficiency and Public Policy*, op. cit., page 17.
- 58 Dr Raisa Deber, mémoire soumis au Comité, page 3.
- 59 L'Association des hôpitaux du Canada, mémoire soumis au Comité, page 7.
- 60 Ministère de la Santé de la Saskatchewan, mémoire soumis au Comité, page 4.
- 61 L'Association médicale canadienne, mémoire soumis au Comité, page 7.
- 62 The Financial Post, 21 février 1990, page 26.
- 63 Saskatchewan, questionnaire, question né 2.
- 64 Colombie-Britannique, questionnaire, question né 2.
- 65 L'Association des hôpitaux du Canada, mémoire soumis au Comité, page 65.
- 66 Délibérations, Fascicule 2, page 12:29.
- 67 Délibérations, Fascicule 10 page 10:49.
- 68 M. Ken Fyke, mémoire soumis au Comité, page 2.
- 69 L'Association des hôpitaux du Québec, mémoire soumis au Comité, page 25.
- 70 Délibérations, Fascicule 12, page 12:29.
- 71 Délibérations, Fascicule 14, page 14:17.
- 72 Ibid.
- 73 Délibérations, Fascicule 2, page 12:13.
- 74 L'Association des hôpitaux du Canada, mémoire soumis au Comité, page 6.
- 75 Délibérations, Fascicule 10, page 10:25.
- 76 Délibérations, Fascicule 8, page 8:16.
- 77 Délibérations, Fascicule 10, page 10:49.
- 78 L'Association des infirmières et infirmiers du Canada, mémoire soumis au Comité, page 18.
- 79 Délibérations du Comité permanent de la santé nationale et du bien-être social de la Chambre des communes, Fascicule 54, septembre 1988, page 54:47.
- 80 M. Ken Fyke, mémoire soumis au Comité, page 4.
- 81 L'Association des infirmières et infirmiers du Canada, mémoire soumis au Comité, page 8.
- 82 Délibérations, Fascicule 8, page 8:12.
- 83 L'Association des hôpitaux du Canada, mémoire soumis au Comité, le 16 janvier 1990, page 11.
- 84 Délibérations, Fascicule 12, page 12:33.
- 85 Groupe d'étude sur le système de santé de l'Ontario, novembre 1986 à juin 1987.
- 86 Délibérations, Fascicule 9, page 9:8.
- 87 L'Association des hôpitaux du Canada, mémoire soumis au Comité, page 10.
- 88 M. Ken Fyke, mémoire soumis au Comité, page 12.
- 89 Ibid., page 15.
- 90 Ibid., page 15.
- 91 Ibid., pages 19, 20.
- 92 L'Association des infirmières et infirmiers du Canada, mémoire soumis au Comité, page 20.



## NOTES

- <sup>1</sup> Débats du Sénat, vol. 133, n° 3, 5 avril 1989, page 27.
- <sup>2</sup> Ibid., vol. 133, n° 8, 2 mai 1989.
- <sup>3</sup> Les sénateurs Pierre De Bané, Stanley Haidasz, E.W. Barootes et Lorne Bonnell ont tous formulé au Sénat des observations favorables au sujet de l'étude envisagée. Voir les Débats du Sénat, vol 133, n° 8, pages 12 et 21.
- <sup>4</sup> Environments Research Group Ltd., étude commandée par l'Ontario Hospital Association, automne 1989.
- <sup>5</sup> Decima Quarterly Report, printemps 1988, page 33.
- <sup>6</sup> Ibid., page 39.
- <sup>7</sup> Fascicule 13, p. 13:23.
- <sup>8</sup> M. Ken Fyke, mémoire soumis au Comité, page 10.
- <sup>9</sup> L'Association médicale canadienne, mémoire soumis au Comité, page 8.
- <sup>10</sup> L'Association des infirmières et infirmiers du Canada, mémoire soumis au Comité, page 6.
- <sup>11</sup> Le ministre de la Santé de la Saskatchewan, mémoire soumis au Comité, page 7.
- <sup>12</sup> Fascicule 12, page 12:8.
- <sup>13</sup> Fascicule 10, page 10:32.
- <sup>14</sup> Le Yukon, questionnaire, question n° 1.
- <sup>15</sup> Société canadienne de cardiologie, mémoire soumis au Comité, page 1.
- <sup>16</sup> M. Gérard Marcoux, mémoire soumis au Comité, page 4.
- <sup>17</sup> Colombie-Britannique, questionnaire, question n° 8(A).
- <sup>18</sup> M. Paul Gamble, Hospital Council of Metropolitan Toronto, mémoire soumis au Comité, page 4.
- <sup>19</sup> Délibérations, Fascicule 12, page 12:33.
- <sup>20</sup> L'Association des infirmières et infirmiers du Canada, mémoire soumis au Comité, page 21.
- <sup>21</sup> Ibid., page 16.
- <sup>22</sup> Délibérations, Fascicule 14, page 14:12.
- <sup>23</sup> L'Association des infirmières et infirmiers du Canada, mémoire soumis au Comité, page 7.
- <sup>24</sup> Délibérations, Fascicule 14, page 14:8.
- <sup>25</sup> The Federal-Provincial Advisory Committee on Health Human Resources, juin 1988, page ii
- <sup>26</sup> «Cancer patients face wait for treatment», *The Globe and Mail*, 13 septembre 1989.
- <sup>27</sup> Délibérations, Fascicule 10, page 10:31.
- <sup>28</sup> Délibérations, Fascicule 9, page 9:10.
- <sup>29</sup> *Esquisse du Canada de demain* : Rapport de l'étude démographique. (décembre 1989)
- <sup>30</sup> Woods Gordon, Investigation of the Impact of Demographic Change on the Health Care System in Canada, for the Task Force on the Allocation of Health Care Resources, août 1984.
- <sup>31</sup> Dr Gordon Gerguson, mémoire soumis au Comité, page 1.
- <sup>32</sup> M. Gérard Marcoux, mémoire soumis au Comité, page 7.
- <sup>33</sup> L'Association des hôpitaux du Canada, mémoire soumis au Comité, page 8.
- <sup>34</sup> Conseil économique du Canada, *Troisième âge et soins de santé: Actes d'un colloque sur le vieillissement de la population et les contraintes financières du secteur de la santé*, mai 1986, Approuvions-nous et Services Canada, Ottawa, pages 76-77.
- <sup>35</sup> Délibérations, Fascicule 9, page 9:11.
- <sup>36</sup> Délibérations, Fascicule 12, page 12:64.
- <sup>37</sup> M. Ken Fyke, mémoire soumis au Comité, page 5.
- <sup>38</sup> M. Gérard Marcoux, mémoire soumis au Comité, page 10.
- <sup>39</sup> Ministère de la Santé de la Saskatchewan, mémoire soumis au Comité, page 3.
- <sup>40</sup> Délibérations, Fascicule 8, page 8:17.
- <sup>41</sup> Délibérations, Fascicule 13, page 13:15.
- <sup>42</sup> Délibérations, Fascicule 13, page 13:12.
- <sup>43</sup> Dr Gordon Gerguson, mémoire soumis au Comité, page 8.
- <sup>44</sup> Ibid., page 5.





**Yukon:***Accès raisonnable*

Aucun frais modérateur ou frais de coassurance ne sont exigés en vertu de l'*Hospital Plan*. Il n'y a aucune pénurie de lits d'hôpitaux et il n'existe aucune liste d'attente. Au Yukon, le nombre de lits d'hôpitaux est supérieur à la demande, surtout dans les régions éloignées où les hôpitaux de district ont parfois un taux d'occupation aussi bas que 20 p. cent.

L'accès aux spécialistes et aux hôpitaux de soins tertiaires est assuré grâce à un programme de médecins-spécialistes itinérants subventionné à même les fonds publics et à un programme universel d'assurance-voyage pour traitements médicaux sans franchise.

Au Yukon, aucune surfacturation n'est faite pour les services fournis en vertu du *Health Care Insurance Plan*.

Le Yukon juge qu'il a trop de médecins, dentistes et chirurgiens-dentistes. Le rapport médecin-population se situe à près de 1:500.

**Territoires du Nord-Ouest:***Accès raisonnable*

Tous les résidents des Territoires du Nord-Ouest ont libre accès à toutes les installations gérées par le gouvernement des Territoires. En 1988-1989, les Territoires du Nord-Ouest comptaient six hôpitaux pour soins aux personnes souffrant de maladie aiguë, pour un total de 302 lits.

**Alberta:***Accès raisonnable*

Afin d'assurer un accès raisonnable aux services hospitaliers, l'Alberta comptait en 1987-1988 125 hôpitaux pour soins aux personnes souffrant de maladie aiguë et 46 hôpitaux auxiliaires dans toute la province. Ces hôpitaux ont une capacité de 12 246 lits pour soins aux personnes souffrant de maladie aiguë et 5 166 lits auxiliaires. Le nombre total de lits pour soins aux personnes souffrant de maladie aiguë et de lits auxiliaires (17 412) donne un rapport de 7,3 lits par 1 000 résidents. Un pourcentage de 14 \$ (10 \$ avant le 1<sup>er</sup> janvier 1987) est exigé dans les hôpitaux auxiliaires en ce qui a trait à l'hébergement en salle commune après un délai initial de 60 jours. Cette pratique est compatible avec les exigences énoncées au paragraphe 19(2) de la *Loi canadienne sur la santé*.

Les résidents ont accès aux établissements de soins de santé dans toute la province. Les professionnels de la santé ont une excellente formation et les normes sont respectées de façon rigoureuse. Afin d'assurer un accès raisonnable aux services médicaux, la province a établi un programme d'incitation à l'intention des médecins afin de les encourager à s'établir dans les régions où il existe une pénurie de services. Le nombre de médecins qui pratiquent en Alberta est passé de 3 829 à 3 905 entre les mois de mars 1988 et mars 1989, soit une augmentation de 1,98 p. cent. Le nombre de services médicaux offerts dans la province est passé de 26 874 732 en 1988 à 27 276 842 en 1989, ce qui représente une augmentation de 1,5 p. cent.

**Colombie-Britannique:***Accès raisonnable*

La Colombie-Britannique déclare qu'il existe un accès raisonnable aux services hospitaliers et médicaux. En 1988-1989, la province comptait 93 hôpitaux pour soins aux personnes souffrant de maladie aiguë (11 396 lits); cinq hôpitaux de réadaptation (428 lits); et deux hôpitaux fédéraux (19 lits) utilisés par des résidents. La province acquitte le paiement pour les lits utilisés. Le nombre total de lits disponibles s'élevait à 11 843. En outre, on comptait 15 centres de diagnostic et de traitement et six postes de la Croix-Rouge.

Le nombre de patients admis à des hôpitaux pour soins aux personnes souffrant de maladie aiguë et à des hôpitaux de réadaptation au cours de l'année financière s'élevait à 436 751 et le nombre de jours-patients à 3 443 459.

La province offre également l'accès aux services de soins médicaux pour les patients ayant besoin de soins prolongés. En 1988-1989, 76 hôpitaux pour soins aux personnes souffrant de maladie aiguë et de réadaptation (5 721 lits) et 16 hôpitaux spécialisés en soins prolongés (1 936 lits) offraient ces soins. Le nombre total de lits disponibles se chiffrait à 7 657.

Le nombre de patients et de résidents admis dans ces unités de soins au cours de l'année financière s'élevait à 6 432. Le nombre de services de jours-patients s'élevait à 2 687 937.



En Ontario, les hôpitaux publics doivent accepter les personnes admises à l'hôpital par des médecins. En conformité avec le paragraphe 19(2) de la *Loi canadienne sur la santé*, les frais modérateurs imposés aux malades atteints de maladies chroniques et qui séjournent de façon plus ou moins permanente dans un hôpital sont autorisés. Une exemption en fonction du revenu est prévue dans le cas d'une personne dans le besoin.

En 1988-1989, on comptait 195 hôpitaux de soins actifs dans la province, pour un total de 44 536 lits, dans des sections de soins chroniques, de soins généraux et de réadaptation spéciale. Le nombre de patients admis au cours de l'année financière s'élevait à 1 299 220, ce qui représente 13 383 342 journées d'hospitalisation au total.

## Manitoba:

### *Accès raisonnable*

Tous les assurés ont droit à tous les services médicaux et hospitaliers assurés auquel sont assorties des contributions fédérales.

Le Manitoba affirme offrir un dossier qui se compare favorablement à la moyenne nationale pour ce qui est des lits d'hôpitaux disponibles, y compris les lits des hôpitaux d'enseignement. En 1988-1989, il y avait 99 hôpitaux pour soins aux personnes souffrant de maladie aiguë, pour un total de 5 539 lits. Le nombre de patients admis durant l'année financière et le total des jours d'hospitalisation ne seront disponibles qu'en décembre 1989. Le total des congés accordés était de 182 648 et le nombre de jours séparés s'élevait à 1 829 724.

Le Manitoba déclare en outre présenter un dossier qui se compare favorablement à la moyenne nationale pour ce qui est du nombre de résidents par médecin. Des mesures d'incitation sont présentement appliquées afin d'attirer des spécialistes dans les régions rurales ou vers certaines spécialités où il y a pénurie de personnel qualifié; le Comité permanent de la main-d'œuvre médicale continue d'étudier la situation.

## Saskatchewan:

### *Accès raisonnable*

La Saskatchewan est d'avis que les résidents de la province ont un accès raisonnable aux services hospitaliers et aux soins médicaux.

En 1988-1989, la province comptait 134 hôpitaux pour soins aux personnes souffrant de maladie aiguë, pour un total de 7 377 lits. Le nombre de patients admis au cours de l'année financière totalisait 225 943 et le nombre de jours d'hospitalisation se chiffrait à 1 699 732. Les services hospitaliers ne font l'objet d'aucun frais modérateurs. La province compte plus de 1 166 médecins en pratique. Depuis août 1985, toute surfacturation par les médecins, les dentistes, les chiropraticiens et les optométristes est interdite.

La province ne restreint ni ne limite en aucune façon le nombre de médecins qui peuvent réclamer des honoraires du régime. Les primes sont offertes afin d'encourager les médecins à pratiquer leur profession dans les régions éloignées de la province.

#### Nouveau-Brunswick:

*Accès raisonnable*

Les personnes ayant en leur possession la carte d'assurance-maladie et d'hospitalisation du Nouveau-Brunswick ont droit de recevoir les services assurés.

Les statistiques des hôpitaux pour 1988-1989 sont les suivantes: nombre de jours-patients — 1 832 423 (à l'exclusion des nouveaux-nés); nombre d'admissions — 125 607; nombre de congés — 126 323 et nombre de consultations pour des soins d'urgence — 1 125 346.

Au cours de l'exercice 1988-1989, les omnipraticiens et spécialistes de la province ont dispensé 4 646 262 services médicaux en vertu des modalités de rémunération à l'acte. Les médecins de l'extérieur de la province en ont dispensés 83 078, pour un total de 4 729 340.

#### Québec:

*Accès raisonnable*

Toute personne a droit de recevoir des services de santé adéquats sans discrimination d'aucune sorte.

Il n'y a aucun frais de surfacturation par les médecins dans la province. La plupart des médecins exercent leur profession en conformité avec le régime provincial mais le Québec permet deux autres options, soit: celle des professionnels désengagés qui exercent leur profession en dehors des cadres du régime mais qui acceptent d'être rémunérés suivant le tarif prévu à l'entente provinciale, et celle des médecins non participants qui exercent leur profession en dehors des cadres du régime de sorte que ni eux ni leurs patients ne reçoivent de remboursement de la Régie, sauf en cas de services d'urgence.

En 1988-1989, il y avait 126 hôpitaux pour soins aux personnes souffrant de maladie aiguë dans la province, totalisant 33 461 lits. Il y a eu près de 750 000 patients admis dans des hôpitaux à court terme et près de 10 650 000 jours d'hospitalisation pour l'année financière 1988-1989.

#### Ontario:

*Accès raisonnable*

Toutes les personnes assurées ont droit à tous les services hospitaliers et médicaux assurés pour lesquels le gouvernement fédéral verse des contributions. Aucun résident dans le besoin ne peut se voir refuser des services de santé assurés.



## ANNEXE 4

### LOI CANADIENNE SUR LA SANTÉ: RAPPORTS ANNUELS

#### Terre-Neuve:

*Accès raisonnable*

Il n'y a aucun frais de coassurance pour les services hospitaliers ni de surfacturation pour les médecins dans la province. Le nombre de lits dotés en personnel et utilisés en salle commune se chiffre à 2 462 et il y a eu 632 519 jours d'hospitalisation durant l'année financière. Au total, 973 lits en chambres privées ou semi-privées ont donné lieu à 106 582 jours d'hospitalisation.

Un plan d'incitation a été mis en place pour attirer les médecins dans les régions éloignées et améliorer le nombre de médecins spécialistes. Durant l'année financière 1988-1989, le régime de soins médicaux a payé 415 738 \$ en vertu du *Guaranteed Incentive Program*, qui comprenait un contrat passé avec les médecins de la région frontalière Labrador-Blanc-Sablon.

#### Ile-du-Prince-Édouard:

*Accès raisonnable*

Les deux régimes prévoient les services assurés dans des conditions uniformes, d'une façon qui ne gêne ni n'empêche l'accès raisonnable des bénéficiaires à ces services. Il n'y a pas de frais de coassurance pour les services hospitaliers ni de facturation par les médecins dans la province.

En 1988-1989, il y avait sept hôpitaux pour soins aux personnes souffrant de maladie aiguë dans la province, totalisant 694 lits. Il y a eu 25 828 patients admis durant l'année financière et 201 757 jours d'hospitalisation.

#### Nouvelle-Écosse:

*Accès raisonnable*

Aucun frais modérateurs ou de surfacturation ne sont exigés en vertu des deux régimes.

Plus de 90 p. cent de la population habite à moins de 30 minutes de l'un des 50 hôpitaux de la province. En plus des grands services de soins tertiaires d'Halifax, il existe un réseau d'hôpitaux régionaux qui dispensent des soins spécialisés à toute la population.





L'évaluation du Bureau sera mesurée dans trois ans par un organisme indépendant qui rendra compte aux sous-ministres. L'évaluation portera notamment sur l'importance de l'aide matérielle fournie aux gouvernements pour l'adoption et l'utilisation de technologies de soins de santé.

- faire un survol de la littérature mondiale;
- résumer l'information et la présenter dans un langage simple et facile à lire;
- fournir des rapports réguliers aux sous-ministres et à d'autres fonctionnaires fédéraux et provinciaux.

### 3. Connaissances

- Faciliter les travaux liés à l'évaluation des technologies de soins de santé. À cette fin, il doit :
- travailler en étroite collaboration avec les organismes fédéraux et provinciaux et autres organismes pertinents;
  - fixer l'ordre des priorités de recherche sur l'évaluation des technologies de soins de santé en collaboration avec les organismes qui financent la recherche;
  - promouvoir et coordonner le financement de l'évaluation des technologies de soins de santé — nouvelles ou connues — dont l'ordre de priorité a été fixé;
  - promouvoir le développement et l'utilisation de techniques d'évaluation.

## Organisation et fonctionnement

Le Bureau relèvera d'un Conseil formé d'un représentant de chaque province et de chaque territoire et d'un représentant du gouvernement fédéral. Les membres du Conseil doivent être des hauts fonctionnaires qui connaissent bien la gestion des technologies de la santé et qui travaillent dans ce domaine. Le président, dont le mandat sera de deux ans, sera choisi parmi les représentants provinciaux.

On invitera des experts ou des représentants d'organisations s'occupant de technologies à participer aux travaux, s'il y a lieu.

## Rapport

Le Bureau doit remettre un rapport annuel à la Conférence des sous-ministres. Le sous-ministre chargé d'assurer la liaison doit venir de la même province que le président. Un rapport provisoire doit être déposé en décembre 1989; celui-ci doit renfermer notamment un plan de travail et les priorités que propose le Bureau.

## Fonctionnement

- Les coûts liés au fonctionnement du Bureau doivent être assumés conjointement par le gouvernement fédéral (30 %) et les gouvernements provinciaux (70 %).
- Au départ, le Bureau comptera cinq employés au maximum, y compris le chef.
- Le budget initial comprendra 250 000 \$ pour la rémunération et 250 000 \$ pour les frais de fonctionnement.

# MANDAT DU BUREAU DE COORDINATION DE L'ÉVALUATION DES TECHNOLOGIES DE SOINS DE SANTÉ

## Objet

Faciliter l'échange d'information, la mise en commun des ressources et la coordination de l'évaluation des technologies de soins de santé, conformément aux priorités établies par la Conférence fédérale-provinciale des sous-ministres de la Santé. Les technologies visées sont les procédés, les instruments, le matériel et les médicaments utilisés pour préserver, rétablir et promouvoir la santé.

## Fonctions particulières

### 1. Coordination

Faciliter la prise de décisions touchant l'introduction des nouvelles technologies et l'utilisation des technologies connues et inciter les gouvernements à conjuguer leurs efforts. À cette fin, il doit:

- établir et administrer un centre d'information renfermant des documents techniques et de la documentation pertinente pour l'établissement des politiques;
- fournir des renseignements à intervalles réguliers et sur demande aux fonctionnaires provinciaux, surtout à ceux qui s'occupent de l'évaluation des technologies;
- faciliter les initiatives conjointes et coordonnées et l'échange d'information sur l'évaluation des technologies de soins de santé entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

### 2. Anticipation

Établir un mécanisme permettant de se préparer à l'émergence de technologies nouvelles. À cette fin, il doit:

- établir des liens avec des organismes canadiens et internationaux se livrant à des travaux de recherche, de développement et d'évaluation;
- se tenir au courant des faits nouveaux à l'étranger;



Conseil du Premier ministre sur la stratégie de la santé, mandat non précisé.  
 Joint Review Committee, juin à juillet 1988.

Task Force on the Use and Provision of Medical Services, mandat non précisé.

Comité de révision des lois régissant les professions de la santé, novembre 1982, mandat non précisé.

Groupe de travail sur la profession de sage-femme en Ontario, janvier 1986, mandat non précisé.

## Manitoba

Health Advisory Network Steering Committee, depuis décembre 1988.

## Saskatchewan

Saskatchewan Commission on Directions in Health Care, juin 1988 à mars 1990.

## Alberta

Advisory Committee on the Utilization of Medical Services, septembre 1987 à septembre 1989.

Premier's Commission on Future Health Care for Albertans, décembre 1988 à décembre 1989.

## ANNEXE 2

### COMMISSIONS PROVINCIALES DES SOINS DE SANTÉ ET GROUPE DE TRAVAIL AU CANADA DEPUIS 1983-1984

#### Terre-Neuve

Royal Commission on Hospital and Nursing Home Costs, avril 1983 à février 1984.  
A Green Paper on Our Health Care System Expenditures and Funding, janvier 1988, sans mandat précisé.  
Advisory Committee on Nursing Workforce, juin 1987, sans mandat précisé.

#### Nouveau-Brunswick

Commission sur certains programmes de soins de santé, janvier à juin 1989.  
Nursing Resources Advisory Committee, mandat non précisé.

#### Nouvelle-Écosse

The Nova Scotia Royal Commission on Health Care, mandat non précisé.

#### Québec

Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, janvier 1986 à décembre 1987.

Pour améliorer la santé et le bien-être au Québec, avril 1989.

#### Ontario

Groupe consultatif pour la promotion de la santé, octobre 1984 à octobre 1987.  
Groupe d'étude sur le système de santé de l'Ontario, novembre 1986 à juin 1987.  
Groupe d'étude de l'Ontario sur les objectifs de santé, novembre 1986 à août 1987.





Fascicule

numéro Date

Témoïn

14 30 janvier 1990 De l'Association des infirmières et infirmiers du Canada:

Dr Judith Ritchie, présidente;

Mme Judith Oulton, directrice exécutive;

M. Michel Simard, chef des relations publiques et

gouvernementales.

Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:

Dr Michael Murphy, sous-ministre adjoint, secrétaire, Etude de l'évolution démographique et son incidence sur la

politique économique et sociale;

Mme Krystyna Rudko, directrice, relations externes, Etude de l'évolution démographique et son incidence sur la

politique économique et sociale.

Du Centre de recherches pour le développement international:

Dr Daniel Le Touzé, scientifique principal, division des sciences de la santé.

Le Comité a rencontré, le 23 janvier 1990, à l'Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa, les représentants suivants de la Société canadienne de cardiologie:

Dr Wilbert Keon, président;

Dr Eldon Smith, vice-président;

Dr Lyall-Higginson, secrétaire;

Dr John Cairns, membre du conseil.

Fascicule	numéro	Date	Témoïn
12	16 janvier 1990		<p>Du <i>Conseil de la santé et des services sociaux de la région de Montréal métropolitain</i>:</p> <p>M. Gérard Marcoux, directeur général.</p> <p>Du «<i>Health Sciences Centre</i>» (Winnipeg):</p> <p>Dr John Horne, vice-président principal, planification et développement de gestion.</p> <p>De l'<i>Association des hôpitaux du Canada</i>:</p> <p>Mme Elma Heideman, présidente désignée, conseil d'administration;</p> <p>Mme Carol Clemenhagen, présidente.</p> <p>De l'<i>Université de Toronto</i>:</p> <p>Professeur Raisa Deber, département d'administration de la santé.</p> <p>De l'<i>Association des hôpitaux de Québec</i>:</p> <p>M. Henri Favre, président;</p> <p>M. Jacques Nadeau, vice-président exécutif;</p> <p>Dr Jacques Brunet, premier vice-président;</p> <p>M. Léandre Nadeau, vice-président, systèmes de gestion;</p> <p>M. Jean-Marie Lance, économiste.</p> <p>Du «<i>New Brunswick Extra-Mural Hospital</i>»:</p> <p>Dr Gordon Ferguson, directeur exécutif.</p> <p>De l'<i>Association médicale canadienne</i>:</p> <p>Dr Hugh Scully, président, conseil des affaires économiques;</p> <p>Dr Collin McMillan, président, comité des affaires politiques;</p> <p>Dr Léo-Paul Landry, secrétaire général;</p> <p>Dr Lionel Reese, président, comité des hôpitaux;</p> <p>M. Orvill Adams, directeur, service des affaires économiques;</p> <p>M. Douglas Geekie, directeur, communications et relations gouvernementales.</p> <p>De la «<i>Greater Victoria Hospital Society</i>»:</p> <p>M. Kenneth Fyke, président et directeur général.</p>
13	23 janvier 1990		

# ANNEXE 1

## TÉMOINS QUI ONT COMPARU DEVANT LE COMITÉ

Fascicule	numéro	Date	Témoïn
8	28 novembre 1989	L'honorable Perrin Beatty, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.	Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:
		Dr Peter Glynn, sous-ministre adjoint, direction générale des services et de la promotion de la santé;	
		Mme Marie Fortier, directeur général, direction des services de la santé.	
		De l'Université d'Ottawa:	
		Professeur Pran Manga, faculté d'administration.	
9	5 décembre 1989	De l'Université Queen's:	
		Professeur Douglas Angus, département de santé communautaire et d'épidémiologie.	
		Du Conseil d'évaluation des technologies de la santé:	
		Dr. Maurice McGregor, président.	
10	19 décembre 1989	Du «Hospital Council of Metropolitan Toronto»:	
		M. Paul Gamble, directeur exécutif.	
		De l'Université de Montréal:	
		Professeur André-Pierre Contandriopoulos, directeur, groupe de recherche interdisciplinaire en santé, département d'administration de la santé.	







hospitalisation, tout en reconnaissant les contraintes de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le Comité recommande en outre de ne pas mettre en péril par des amendements constitutionnels les objectifs nationaux, par exemple l'accessibilité. (Chapitre 4)

Le Comité reconnaît qu'il faut s'attaquer aux lacunes signalées dans les budgets d'immobilisation des hôpitaux de nombreuses régions du Canada, notamment par l'intermédiaire du Conseil consultatif national sur les soins de santé, dont le Comité préconise la création, pour faire en sorte que les bâtiments et l'équipement demeurent en bon état pour offrir des soins de qualité. (Chapitre 4)

Le Comité recommande que les organismes subventionnaires fédéraux, par exemple le Conseil de recherches médicales et le Programme national de recherche et de développement en matière de santé, accordent la priorité au financement de recherches sur les questions de prestation des services hospitaliers. (Chapitre 4)

Le Comité est d'avis qu'un plus grand engagement national s'impose pour éduquer le public en matière de santé. Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'affecter des fonds à des projets pilotes novateurs dans le domaine de la promotion de la santé. (Chapitre 4)

Compte tenu de l'importance accordée par les divers groupes à la nécessité d'élaborer des objectifs nationaux en matière de santé, le Comité recommande que le gouvernement fédéral accorde la priorité à l'établissement d'objectifs nationaux définis clairement et intégrés aux politiques en matière de santé. (Chapitre 4)

Le Comité recommande au gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux ainsi que les associations et les établissements intéressés, de planifier une série de conférences traitant des questions de gestion hospitalière et, en particulier, des problèmes de coordination entre hôpitaux, et facilitant l'échange d'information entre les intervenants. (Chapitre 4)

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en consultation avec les gouvernements provinciaux, entame des discussions pour procéder à l'établissement d'un Conseil consultatif national des soins de santé. L'organisme favoriserait la recherche et remplirait une fonction de coordination pour aider les provinces à régler les nombreuses questions soulevées par la prestation efficiente de services de soins de santé de qualité. (Chapitre 4)

Le Comité conclut que l'expression « accès satisfaisant » telle que décrite à la *Loi canadienne sur la santé* a été limitée par une interprétation qui ne tient compte que des obstacles financiers. Le Comité recommande que les futures modifications définissent l'expression de façon plus globale. Le Comité recommande que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social élabore des lignes directrices qui exigent des provinces des rapports détaillés concernant les objectifs nationaux de soins de santé et qui prévoient l'obligation de déterminer et de réduire au minimum les périodes d'attente excessives dans le cas des interventions diagnostiques et de la prestation des soins actifs. (Chapitre 4)

En raison de l'urgence des problèmes qui se posent au système des soins de santé et du temps qu'il faut pour parvenir au niveau de connaissance et de collaboration nécessaires pour prévenir une crise de l'accessibilité, le Comité recommande qu'aux prochaines réunions des ministres de



## RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Comité conclut qu'il y a manifestement dans les hôpitaux de soins actifs des problèmes qui menacent l'accessibilité des services de ces hôpitaux, en particulier dans les grandes villes. Le Comité estime qu'il est nécessaire de «tirer la sonnette d'alarme» pour prévenir une crise généralisée. Il s'agit de questions urgentes, qui doivent être traitées sans retard par les gouvernements et les groupes intéressés du système des soins de santé. (Chapitre 2)

Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'établir un Conseil national de planification des ressources humaines en matière de santé, qui assurera orientation et leadership dans la mise en oeuvre de solutions pour régler le problème des pénuries de personnel infirmier. Cet organisme doit travailler en collaboration avec les provinces et les associations professionnelles. (Chapitre 3)

Le Comité conclut que la pénurie de personnel infirmier et d'autres groupes professionnels disponibles a restreint l'accessibilité des hôpitaux de soins actifs. Le Comité réitère sa recommandation d'établir un Conseil national de planification des ressources humaines en matière de santé, qui assurera orientation et leadership dans la mise en oeuvre de solutions aux problèmes de planification de la main-d'oeuvre en milieu hospitalier. Cet organisme doit travailler en collaboration avec les provinces et les associations professionnelles. (Chapitre 3)

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral accorde une priorité au financement de projets qui intègrent des solutions parallèles pour la prestation des soins de santé. Le Comité encourage le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social à créer un fonds pour innovations en matière de santé d'au moins un million de dollars par année sur une période de cinq ans, afin de favoriser et d'évaluer des projets pilotes portant sur d'autres méthodes de prestation des soins de santé. (Chapitre 3)

Le Comité suppose que le partage de l'information est essentiel à la mise en application d'évaluations complètes et systématiques des résultats des services hospitaliers. Le Comité recommande au gouvernement fédéral de coparticiper, en collaboration avec les gouvernements des provinces, la tenue de conférences sur la gestion de l'utilisation. (Chapitre 3)

Le Comité se réjouit de la création du Bureau national de coordination de l'évaluation des technologies de soins de santé, car c'est une innovation importante. Le Comité donne son appui aux grandes lignes définissant les fonctions et objectifs du Bureau, mais formule des réserves sur l'adéquation de son budget annuel [500 000 \$]. (Chapitre 3)

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral réévalue le gel qu'il a récemment imposé à la croissance des paiements de transfert du FPF à l'égard des services hospitaliers et médicaux et qu'il cherche, en consultation avec les provinces, un compromis acceptable de manière à continuer d'assurer une forte présence fédérale dans le domaine de la prestation des soins de santé. (Chapitre 4)

Le Comité recommande d'identifier clairement les secteurs pertinents de programme où le fédéral verse des paiements de transfert FPF pour l'assurance-maladie et l'assurance-

certaines groupes, par exemple l'Association des hôpitaux du Québec, pour obtenir du secteur privé les fonds qui sont nécessaires. Ceci peut marquer le début d'une tendance qui pourrait jouer à l'encontre des buts fixés à l'origine dans la *Loi canadienne sur la santé*.

En raison de l'urgence des problèmes qui se posent au système des soins de santé et du temps qu'il faut pour parvenir au niveau de connaissance et de collaboration nécessaires pour prévenir une crise de l'accessibilité, le Comité recommande qu'aux prochaines réunions des ministres de la Santé, on élabore une stratégie originale de financement des soins de santé et de sauvegarde des objectifs nationaux.

## CHAPITRE 5: CONCLUSION

Au cours des témoignages, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a entendu certains des plus importants groupes de fournisseurs de soins de santé, ainsi que les témoignages d'experts sur la question de la prestation de ces soins dans les hôpitaux de soins actifs du Canada. Les témoignages et les arguments ont été présentés tout au long du présent document. Le Comité a conclu que, si nous voulons éviter une crise nationale majeure sur le plan de l'accessibilité des services de santé, surtout dans les centres urbains surpeuplés, des mesures s'imposent sans tarder. Nous avons ciblé notre attention sur ce que le gouvernement fédéral peut faire pour éviter cette crise.

Les problèmes qui se posent aux hôpitaux canadiens de soins actifs et aux fournisseurs de services sont complexes et les solutions ne sont pas «tranchées au couteau». Les provinces ont déjà accordé une grande priorité à ces questions. Les limitations au niveau des ressources et la part croissante des budgets des provinces consacrée aux dépenses de santé ont conduit presque toutes les provinces à entreprendre des études d'envergure dont nous traitons aux présentes.

La question qui se pose aux Canadiens est celle-ci: de quelle façon pouvons-nous fournir des soins de santé adéquats à tous les Canadiens? Comme d'aucuns l'ont dit: «Avons-nous les moyens de maintenir le système idéal que nous avons mis en place?»

Le Comité conclut que les dépenses de santé continueront d'augmenter par suite du perfectionnement rapide et constant de la technologie médicale, de l'évolution de la structure démographique et de la demande croissante de soins de santé adéquats, mais qu'il existe des moyens pour réduire l'augmentation des coûts tout en assurant encore d'excellents soins de santé. Des témoins ont illustré les inefficacités, qui ont diverses causes, dans les services hospitaliers de soins actifs. Les témoignages et exemples offerts aux présentes l'ont vu que beaucoup de centres de soins actifs de notre pays ont apporté des solutions administratives originales à ces problèmes. Pour répondre à notre mandat, nous croyons possible de stimuler et de faciliter les innovations, tout en cherchant les secteurs où l'augmentation des ressources financières pourrait rapporter le plus au système.

Le système des soins de santé regroupe de nombreux intervenants, chacun dépositaire de la responsabilité de rendre le système plus efficace et mieux adapté. Ces intervenants, ce sont tous les paliers de gouvernement, les organismes nationaux et provinciaux du secteur de la santé, les spécialistes des soins de santé, tous ceux pour qui ces enjeux sont des priorités. Les recommandations formulées aux présentes sont conçues pour faciliter la collaboration entre les intervenants, tout en précisant le rôle principal que peut assumer le gouvernement fédéral.

Tous les témoins ont dit qu'une forte présence fédérale est essentielle dans le système des soins de santé, pour protéger les objectifs nationaux, notamment celle de l'accessibilité. Les récentes coupures apportées à la croissance des contributions du gouvernement fédéral aux soins de santé ont notablement affaibli la présence de ce dernier et mis en danger l'avenir de notre système national de soins de santé. Nous commençons maintenant à percevoir les pressions de





et la correspondance avec la population afin d'obtenir des indices sur la façon dont on satisfait aux critères du programme. Le Rapport annuel ne fait pas état publiquement de ce mode de contrôle.

Il n'existe actuellement pas de lignes directrices précises ni de mécanismes systématiques au-delà de ce que nous venons de mentionner, en matière de contrôle fédéral de l'application des critères prévus à la Loi. L'examen des rapports annuels de ces quelques dernières années permet de constater de vastes écarts entre provinces dans les rapports sur l'accessibilité. Pour illustrer le manque d'uniformité dans la façon d'évaluer l'accessibilité, nous reproduisons à l'annexe 4 le passage du Rapport annuel 1988-1989 relatif aux rapports des provinces sur l'accès satisfaisant».

Même si toutes les provinces signalent l'élimination de tous les obstacles d'ordre financier comme la surfacturation et les frais aux usagers, nous constatons des écarts entre provinces sur d'autres mesures telles que les listes d'attente, les disparités géographiques dans la prestation des services, le nombre de lits d'hôpitaux et le nombre de professionnels des soins de santé.

L'examen des réponses au questionnaire du Comité révèle que les cinq provinces et territoires qui ont répondu disposent de systèmes de contrôle des périodes et des listes d'attente. Pour quelle raison le gouvernement fédéral ne divulguait-il pas cette information au Parlement? À l'exception du Yukon, il n'est question au rapport d'aucun essai pour mesurer ou évaluer l'accessibilité des services hospitaliers.

Le Comité conclut que l'expression «accès satisfaisant» telle que décrite à la *Loi canadienne sur la santé* a été limitée par une interprétation qui ne tient compte que des obstacles financiers. Le Comité recommande que les futures modifications définissent l'expression de façon plus globale. Le Comité recommande que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social élabore des lignes directrices qui exigent des provinces des rapports détaillés concernant les objectifs nationaux de soins de santé et qui prévoient l'obligation de déterminer et de réduire au minimum les périodes d'attente excessives dans le cas des interventions diagnostiques et de la prestation des soins actifs.

L'accessibilité est définie au paragraphe 12(1) de la Loi:

La condition d'accessibilité suppose que le régime provincial d'assurance-santé:

- a) offre les services de santé assurés selon des modalités uniformes et ne fasse pas obstacle, directement ou indirectement, et notamment par facturation aux assurés, à un accès satisfaisant par eux à ces services;
- b) prévoie la prise en charge des services de santé assurés selon un tarif ou un autre mode de paiement autorisé par la loi de la province;
- c) prévoie une rémunération raisonnable de tous les services de santé assurés fournis par les médecins ou les dentistes;
- d) prévoie le versement de montants aux hôpitaux, y compris les hôpitaux que possède ou gère le Canada, à l'égard du coût des services de santé assurés.

La définition de l'accessibilité au paragraphe 12(1) se limite à la suppression des obstacles financiers. L'article 3 porte sur les obstacles d'ordre financier «ou autre» sans définir ces «obstacles d'un autre ordre». Bien que le Comité reconnaisse l'importance d'éliminer les obstacles financiers, cela ne touche qu'un des aspects et ainsi, limite nécessairement le contrôle général de l'accessibilité à cette seule dimension.

Voici ce que disait le Dr Horne:

En général, on considère que le principe d'accès raisonnable porte essentiellement sur les conditions financières et non sur les difficultés géographiques ou autres d'accès aux soins de santé.<sup>96</sup>

Le professeur Angus a déclaré ceci:

Je ne pense pas que qui que ce soit ait défini l'«accès satisfaisant». Sans avoir une idée de ce que cela signifie, il est très difficile d'exercer un contrôle, d'appliquer des règlements ou d'assurer un suivi dans un domaine où l'on ne respecte pas la notion d'accès satisfaisant ... Je pense que c'est l'une des raisons pour lesquelles il est difficile de contrôler efficacement l'application de la Loi canadienne sur la santé.<sup>97</sup>

Le contrôle des conditions d'application de la Loi est exercé de diverses manières par la Direction de l'assurance-santé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social qui, conformément à l'article 23 de la Loi fait rapport au Parlement:

Au plus tard le 31 décembre de chaque année, le ministre établit dans les meilleurs délais un rapport sur l'application de la présente loi au cours du précédent exercice, en y incluant notamment tous les renseignements pertinents sur la mesure dans laquelle les régimes provinciaux d'assurance-santé et les provinces ont satisfait aux conditions d'octroi et de versement prévues à la présente loi; le ministre fait déposer le rapport devant chaque chambre du Parlement dans les 15 jours de séance de celle-ci suivant son achèvement.

Ce sommaire des rapports des provinces qui est présenté chaque année au Parlement a pour titre: Loi canadienne sur la santé — Rapport annuel.

La Direction de l'assurance-santé contrôle la surfacturation et les pratiques en matière de frais exigés des usagers, examine les mesures législatives provinciales pour s'assurer que les règlements provinciaux répondent aux critères du programme, reçoit les rapports annuels des régimes provinciaux d'assurance-maladie et des commissions des hôpitaux et surveille les médias



Pendant de nombreuses années, un certain nombre d'organismes se sont inquiétés du peu de cohérence, et encore, des efforts déployés au Canada pour élaborer un ensemble général de priorités et de buts en matière de santé et de stratégies et objectifs globaux pour atteindre ces buts. C'est ce qui a suscité la proposition visant la création d'un conseil de la santé responsable d'effectuer des recherches sur les politiques, de faire des études et de publier ces constatations, d'évaluer les programmes, de lancer des recherches et de créer une vaste base de données.<sup>94</sup>

Le Groupe de travail de 1984 sur l'attribution des ressources en soins de santé préconisait lui aussi la création d'un conseil national de la santé:

... offrir aux fournisseurs et aux consommateurs un accès direct au mécanisme politique. Le mandat du conseil serait d'identifier les problèmes clés en matière de santé, de visualiser les horizons nouveaux, de résoudre les litiges de compétence entre fournisseurs, de servir de chien de garde du Conseil fédéral-provincial des ministres de la santé et d'être le gardien global de l'intégrité du système des soins de santé.<sup>95</sup>

Le Comité estime que ce conseil pourrait jouer un rôle précieux dans le domaine de la recherche et étudier nombre de questions importantes, notamment: gestion hospitalière innovatrice; financement des immobilisations; gestion de l'utilisation et mesures incitatives touchant la distribution adéquate des ressources entre les établissements et les collectivités.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en consultation avec les gouvernements provinciaux, entame des discussions pour procéder à l'établissement d'un Conseil consultatif national des soins de santé. L'organisme favoriserait la recherche et remplirait une fonction de coordination pour aider les provinces à régler les nombreuses questions soulevées par la prestation efficiente de services de soins de santé de qualité.

### III: Dispositions législatives

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la prestation des services de soins de santé est la responsabilité des provinces, tandis que l'établissement et l'application d'objectifs sont la responsabilité du gouvernement fédéral, comme le prévoit la *Loi canadienne sur la santé*, à l'article 3:

La politique canadienne de la santé a pour premier objectif de protéger, de favoriser et d'améliorer le bien-être physique et mental des habitants du Canada et de faciliter un accès satisfaisant aux services de santé, sans obstacle d'ordre financier ou autre.

Le financement du régime est prévu en vertu de la *Loi sur le financement des programmes établis* (FPE). L'admissibilité aux paiements de transfert FPE est régie par l'article 7 de la *Loi canadienne sur la santé*.

... le versement à une province, pour un exercice ... est assujéti à l'obligation pour le régime d'assurance-santé de satisfaire aux conditions d'octroi ... quant à

- a) la gestion publique;
- b) l'intégralité;
- c) l'universalité;
- d) la transférabilité;
- e) l'accessibilité.

Bien que le nombre de personnes de santé délicate âgées de plus de 70 ans qui habitent le district de la région de la capitale ait augmenté régulièrement d'environ 1 200 par année, le nombre de ces personnes qui ont besoin de l'institutionnalisation est actuellement en baisse. Il y a eu déclin marqué dans le nombre de personnes âgées qui occupaient sans motif valable les lits d'hôpitaux de soins actifs, et les listes d'attente pour le placement dans des centres d'hébergement ont atteint leur point le plus bas depuis des années. Au cours des 18 derniers mois, le nombre d'individus ayant besoin de soins en établissement a diminué de 30 %, passant de 1 051 à 739 ...

Si nous avions maintenu les profils d'utilisation de 1983, nous aurions actuellement besoin d'environ 90 lits supplémentaires de soins actifs et d'à peu près 360 autres lits de soins de longue durée dans la région de Victoria ... Nous sommes d'avis qu'il ne sera pas nécessaire de construire un nouvel hôpital ou d'autres établissements, ni d'accroître le nombre de lits à Victoria d'ici l'an 2000 ... un objectif a été fixé, celui de réduire le pourcentage de personnes âgées de plus de 65 ans qui se trouvent dans les établissements, en le faisant passer de 6,5 % à 5,8 % ... d'ici l'an 2000.<sup>91</sup>

Le Comité est d'avis que l'exemple de la GVHS est une source importante d'information de gestion, qui devrait être partagée par les provinces. Le Comité recommande au gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux ainsi que les associations et les établissements intéressés, de planifier une série de conférences traitant des questions de gestion hospitalière et, en particulier, des problèmes de coordination entre hôpitaux et facilitant l'échange d'information entre les intervenants.

#### *d) Conseil consultatif national des soins de santé*

Diverses organisations ont traité de la nécessité de créer un organisme consultatif national indépendant en matière de santé, qui agirait comme centre de coordination et de recherche. Compte tenu des graves problèmes auxquels font face les hôpitaux et que nous venons de décrire, cet organisme pourrait être fort efficace pour prévenir une crise généralisée dans le système des soins de santé. Cet organisme, d'après les intervenants, ne devrait pas être entravé par les limites de compétence dans l'exercice de son mandat et devrait informer le gouvernement fédéral et les provinces de ses constatations et leur proposer des orientations en matière d'élaboration de lignes de conduite nationales des soins de santé.

L'AIIIC a recommandé la création d'un conseil canadien indépendant de la santé pour conseiller le gouvernement sur les questions relatives aux soins de santé, à l'échelle nationale.<sup>92</sup> De même, l'AHC dans son mémoire au Comité permanent de la Chambre des communes sur la santé nationale et le bien-être social, avait rappelé qu'il avait préconisé la formation d'un organisme comme celui-là depuis 1979.

Le Conseil canadien de la santé, tel qu'envisagé par l'AHC, ne serait pas un autre palier de bureaucratie; il serait conçu sur un modèle d'organisation analogue au Conseil économique du Canada, à l'Institut Hudson et l'Institut de recherches politiques. Le budget du conseil proviendrait de fonds publics et privés.<sup>93</sup>

En 1986, le Comité national spécial sur le Conseil canadien de la santé formulait la proposition suivante:

Les annulations fréquentes d'interventions chirurgicales combinées aux patients alités dans les couloirs, dans les solariums, les salles de traitement et les placards de lingerie et, en plus, les patients qui attendaient dans la salle d'urgence entre 24 et 48 heures avant d'obtenir un lit dans une chambre, tout symbolisait les problèmes de qualité dans les soins de santé que ces hôpitaux offraient ... L'humeur était à la crise dans les soins de santé de Victoria, ce qui a amené le gouvernement à prendre une décision courageuse, celle de fusionner les deux hôpitaux sous une seule autorité.

La fusion fut une mesure cruciale, mais elle n'était pas nécessairement la solution aux problèmes d'accessibilité. La fusion a créé un climat qui a permis de recruter du personnel hautement compétent et de mettre à l'essai de nouvelles approches originales. En même temps que la fusion, nous, à la GVHS, avons essayé d'établir un climat de collaboration avec le gouvernement, avec la collectivité et avec nos médecins, pour régler les problèmes au lieu de jeter le blâme sur les différentes parties.<sup>88</sup>

L'une des premières mesures de la GVHS fut d'identifier les raisons de l'utilisation non pertinente de ses établissements et de mettre au point un programme de gestion d'utilisation de qualité, centré sur le patient et sur la détermination de la gravité de sa maladie.

On incorporait le modèle élaboré aux États-Unis par Interqual, pour effectuer des comparaisons concurrentes des caractéristiques cliniques des malades en fonction d'un ensemble défini de critères. Le second volet consiste à faire une évaluation rétrospective pour comparer les résultats aux normes et aux critères de soins établis pour les pairs. L'examen rétrospectif permet d'effectuer un contrôle des résultats cliniques et d'utilisation, de sorte que les examinateurs chargés de l'assurance-qualité dans le personnel médical et les médecins eux-mêmes étaient à même de comparer les résultats des cas aux normes et critères de soins établis pour les malades dont la cote de gravité était analogue, en tenant compte du classement par groupements liés au diagnostic, par procédures médicales, par départements ou par individus.<sup>89</sup>

L'un des objectifs importants du programme fut d'identifier des problèmes tels que l'absence de solution de rechange aux soins actifs dans le cadre du système des soins de santé. Il a fallu une coopération poussée entre l'hôpital, les organismes communautaires de soins de santé et le ministère de la Santé.

Il devint évident qu'une approche souple dans la répartition du budget était nécessaire pour transférer des ressources d'un secteur de l'établissement au système sous-développé de soins communautaires et de soutien à domicile.<sup>90</sup>

Parmi les diverses initiatives prises depuis 1988 pour aider les gens à demeurer chez eux, il faut mentionner: le Quick Response Team [équipe d'infirmières et de physiothérapeutes qui se rendent au domicile des malades pour évaluer leur état et les soigner]; l'expansion des services de soutien à domicile; le programme de physiothérapie communautaire, ainsi que des initiatives pour écourter le séjour à l'hôpital et filtrer plus rigoureusement le placement dans les services de soins prolongés.

En 1988, la GVHS, en collaboration avec le ministère de la Santé et le district de la région de la capitale, a créé le projet de santé Victoria, comme moyen de faire face aux problèmes des taux élevés d'institutionnalisation chez les personnes âgées.



De même, le projet SIG est une initiative nationale de coopération de la part des gouvernements et des associations provinciales d'hôpitaux et de professionnels de la santé, sous l'autorité du Comité consultatif fédéral-provincial des services médicaux et des services en établissements. Le projet a produit des lignes directrices SIG, soit 19 manuels qui fournissent des normes détaillées pour l'enregistrement de l'information de gestion. Ces lignes directrices aident les hôpitaux à mettre au point des systèmes d'information de gestion capables de prévoir plus efficacement, de contrôler les coûts et d'utiliser les ressources au maximum de leur potentiel. Le défi des hôpitaux sera d'utiliser vraiment cette information pour prendre des décisions de gestion.

Des témoins ont mentionné la nécessité de changements à nombre de niveaux du système et de la mise en place de mesures incitatives pour garantir une gestion hospitalière efficace.

Le professeur Angus a déclaré ceci:

La structure de «stimulants» de la plupart des mécanismes actuels de remboursement du système de soins de santé encourage, de façon perverse, l'utilisation de ressources plus nombreuses et plus coûteuses. Nous avons d'une part un système de volume ou de paiement à l'acte et, d'autre part, les dépenses globalisées des hôpitaux. Nous avons donc un élément destiné à croître et un élément qui doit rester au même niveau ou qui doit diminuer; les deux sont inconciliables.<sup>86</sup>

L'AHC a précisé à ce propos:

Dans un contexte qui permet l'expérimentation, les incitatifs peuvent donner lieu à une meilleure utilisation des ressources limitées. Pour être utiles, les incitatifs doivent être cohérents. La réalité actuelle promouvoit [sic] l'efficacité dans les documents de principe, et par la suite, pénalise presque les établissements bien administrés pour leurs excédents; cet état de chose doit céder le pas à une politique qui récompense sans exception les organisations de grande performance et qui cerne les sphères où les établissements marginaux doivent s'améliorer. La gestion doit relever le défi de rechercher les «efficacités». Celles-ci freinent la montée en flèche des coûts, assurant ainsi la disponibilité des ressources pour la future prestation des services. Dans un système de santé financé par les fonds publics comme celui du Canada, les gouvernements sont en mesure d'offrir des incitatifs logiques pour amener la gestion à rechercher les «efficacités».<sup>87</sup>

On prévoit que les Canadiens envisageront de plus en plus les solutions parallèles, en matière de gestion, par exemple le fusionnement d'établissements, dans leur recherche de moyens rentables et efficaces de prestation des services.

M. Fyke a décrit une démarche parallèle de prestation de soins hospitaliers dans laquelle deux hôpitaux de soins actifs ont fusionné pour créer la Greater Victoria Hospital Society [GVHS], afin d'offrir une gestion hospitalière plus rentable et plus efficace. Les résultats de cette expérience offrent de précieux enseignements sur la gestion.

La Greater Victoria Hospital Society [GVHS] a été constituée en société en 1984 et est l'un des plus vastes réseaux multihospitaliers du Canada. On y offre des services de soins actifs, de moyenne durée, de longue durée et de réadaptation. Environ 1 050 lits sont ainsi répartis en six endroits. Avant la fusion, les deux hôpitaux fonctionnaient dans un contexte de concurrence et d'opposition favorisant le doublement inutile des services et l'absence de coopération.

maintes reprises, l'AHC a pressé Santé et Bien-être social Canada de prendre les devants, en collaboration avec les autres paliers de gouvernement et les associations des soins de santé, pour définir des objectifs de santé précis et mesurables pour les Canadiens...<sup>83</sup>

Le Dr Horne faisait remarquer ceci :

L'exercice qui consiste à fixer des objectifs ... permettra de définir les limites de l'intervention ou, du moins, les limites de l'amélioration de la santé de la population et de celle des enfants ... Cet exercice mettra également en perspective ce qui peut être raisonnablement attendu de l'utilisation d'un plus grand nombre de lits d'hôpitaux, de plus de technologie et d'un personnel infirmier et médical plus nombreux.<sup>84</sup>

Certaines provinces ont inclus la détermination des objectifs de santé dans leur processus de planification stratégique, pour améliorer l'efficacité de la prestation des soins de santé de leur province. À titre d'exemple, le *Groupe d'étude sur le système de santé de l'Ontario* de 1987 préconisait les objectifs suivants : parvenir à l'équité dans les soins de santé ; permettre à la population de l'Ontario d'atteindre son potentiel de santé ; augmenter son espérance de santé et offrir des services et créer des politiques publiques favorables à la santé. De plus, l'Ontario préconisait ceci : un processus de gestion qui oriente les ressources vers la réalisation des objectifs en matière de santé ; la coordination et la collaboration des organismes qui s'occupent de la santé et l'usage approprié de la technologie.<sup>85</sup>

**Compte tenu de l'importance accordée par les divers groupes à la nécessité d'élaborer des objectifs nationaux en matière de santé, le Comité recommande que le gouvernement fédéral accorde la priorité à l'établissement d'objectifs nationaux définis clairement et intégrés aux politiques en matière de santé.**

### c) *Initiatives pour améliorer la gestion des hôpitaux*

La gestion des services hospitaliers de soins actifs relève de la compétence des autorités locales, des administrateurs d'hôpitaux et des gouvernements provinciaux. Le rôle du gouvernement fédéral se limite à des initiatives de coopération nationale pour aider les provinces à relever le défi de la gestion hospitalière.

Il existe deux initiatives de coopération nationale dans ce domaine, à savoir le Programme national d'amélioration de la productivité des hôpitaux (PNAPH) et le Projet de systèmes d'information de la gestion (SIG), qui ont fusionné le 1<sup>er</sup> avril 1990. Il s'agit de systèmes d'information qui offrent des outils de gestion pour mesurer la productivité et le rendement des hôpitaux.

Le PNAPH est un programme conjoint à frais partagés entre le fédéral et les provinces; c'est un programme professionnel dirigé par le sous-comité fédéral-provincial pour l'amélioration de la productivité. Exécuté en collaboration avec les provinces, les établissements de santé, les professionnels de la santé et les associations nationales du domaine, le programme englobe plus d'une vingtaine de systèmes de mesure de la charge de travail qui fournissent une approche uniforme sur le plan national pour quantifier les extrants des ressources humaines en milieu hospitalier.

## II: Leadership national

### a) *Promotion de la santé*

Bien que virtuellement tous les témoins reconnaissent largement l'existence de rapports étroits entre les facteurs sociaux, économiques et culturels dans leur influence sur l'état de santé, ils ne s'entendent pas sur le rôle que les hôpitaux devraient jouer dans les initiatives de promotion de la santé. Le Comité permanent de la Chambre des communes sur la santé et le bien-être social a déclaré ceci (Rapport intermédiaire sur le réseau de soins de santé au Canada):

... que les hôpitaux devraient être considérés comme faisant partie des agents de promotion de la santé au Canada et qu'il y aurait lieu d'offrir aux établissements des mesures d'incitation afin de les aider à dispenser des services de promotion de la santé.<sup>79</sup>

M. Fyke a mentionné ceci:

Les hôpitaux et les soins actifs qu'ils offrent ne sont qu'une partie de notre programme de soins de santé, admiré partout dans le monde. Le Canada s'est concentré sur le traitement de la maladie, plutôt que sur les conséquences de la santé. L'attention à la promotion de la santé et à la prévention de la maladie, les conseils sur les modes de vie, la politique publique en matière de santé et l'appui assuré par la collectivité et à la maison offrent un plus grand potentiel pour agir sur la santé des Canadiens qu'un objectif qui se limite au traitement de la maladie.<sup>80</sup>

De même, l'AHC affirmait ceci:

Bien qu'il soit important de s'occuper des problèmes du système de la maladie au moyen d'innovations, il est également important de recentrer les systèmes sur un meilleur équilibre entre les soins de la maladie, la réadaptation, la prévention et la promotion.<sup>81</sup>

Voici ce que disait le ministre fédéral de la Santé:

La constitution attribue effectivement au gouvernement fédéral un rôle dans la promotion de la santé ...<sup>82</sup>

**Le Comité est d'avis qu'un plus grand engagement national s'impose pour éduquer le public en matière de santé. Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'affecter des fonds à des projets pilotes novateurs dans le domaine de la promotion de la santé.**

### b) *Objectifs nationaux en matière de santé*

Dans le contexte d'une politique nationale de la santé et d'un ensemble d'objectifs nationaux de santé, il faut adopter une méthode rationnelle de répartition des ressources. Ainsi que l'affirmait l'AHC:

Les objectifs de santé visent les améliorations spécifiques de l'état de santé de la population et peuvent également inclure des objectifs précis pour certains secteurs, tel celui des établissements. L'Association des hôpitaux du Canada croit qu'il est possible d'établir des objectifs nationaux de santé précis et mesurables et de mettre en oeuvre une politique articulée autour de ces objectifs. Elle déplore l'absence de mécanismes établis au niveau national pour déterminer les objectifs de santé et en mesurer la réalisation. À maintes et



Au niveau fédéral, les subventions de recherche sur les questions concernant la prestation des services de santé sont principalement accordées par l'entremise du Programme national de recherche et de développement en matière de santé (PNRDS) de Santé nationale et Bien-être social, du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG), du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) et du Conseil de recherches médicales (CRM).

Le ministre fédéral de la Santé, l'honorable Perrin Beatty, a fait remarquer qu'une des façons tout indiquées pour le gouvernement fédéral de s'engager dans le domaine de la prestation des services hospitaliers est de subventionner leurs recherches. Il a précisé que le PNRDS consacre des montants considérables aux questions de prestation des soins de santé.<sup>76</sup>

Toutefois, l'examen des subventions accordées aux projets de recherche en 1988-1989 dans le cadre du PNRDS révèle que seulement 5,3 p. cent de l'ensemble des subventions de 26,5 millions de dollars est affecté aux questions de prestation des soins hospitaliers. Aucune subvention n'a été accordée en 1988-1989 par le CRSNG dans le domaine de la gestion hospitalière, malgré un budget de recherche annuel global de 240 millions de dollars. Enfin, le CRM n'a pas d'antécédent de subvention de la recherche dans ce domaine. De même, on a constaté que les subventions accordées par le Conseil de recherches en sciences humaines revenaient à presque rien, en regard d'un budget de 84 millions de dollars.

Plusieurs témoins ont traité des avantages éventuels d'une augmentation des subventions de recherche dans le domaine de la prestation des services hospitaliers. Le professeur Contandriopoulos a déclaré ceci:

J'ajouterais... l'importance du rôle que le gouvernement fédéral devrait continuer à jouer... dans tous les domaines de la recherche. Il doit le faire en particulier dans cette recherche sur les relations entre le bien-être, le développement économiquement, la santé et le système de soins.<sup>77</sup>

L'AIIC faisait remarquer:

La valeur de la recherche dans le secteur des soins infirmiers, sur les deux plans, fondamental et appliqué, doit être reconnue comme un besoin essentiel, si l'on veut améliorer la qualité des soins et utiliser judicieusement les ressources... Pendant dix ans, nous avons exercé des pressions, de concert avec l'Association canadienne des collèges universitaires de soins infirmiers, pour obtenir des subventions accrues de recherche et de formation à la recherche dans le cadre de la structure fédérale en place.<sup>78</sup>

Comme nous l'avons décrit précédemment, la recherche souffre de lacunes dans les domaines de la gestion de l'utilisation et de la technologie médicale. Il existe, sur le plan national, un besoin croissant de mesurer la valeur des résultats obtenus sur le plan de la santé. Si le gouvernement fédéral subventionnait des recherches en ce sens, elles constitueraient une contribution importante à la prestation efficace des soins de santé.

Le Comité recommande que les organismes subventionnaires fédéraux, par exemple le Conseil de recherches médicales et le Programme national de recherche et de développement en matière de santé, accordent la priorité au financement de recherches sur les questions de prestation des services hospitaliers.

b) *Financement d'immobilisations*

Quand il s'agit des hôpitaux, le financement des immobilisations désigne l'argent dont on peut disposer pour acquérir des bâtiments et de l'équipement. On parle souvent de fonds de construction ou d'équipement.

Des témoins ont fait état de la nécessité de relever les niveaux de financement des immobilisations pour de nombreux hôpitaux canadiens de soins actifs. Dans les grandes régions urbaines, la situation semble urgente.

M. Marcoux faisait observer ceci :

Une étude récente (au Québec) située à 175 millions de dollars la facture annuelle qui permettrait le maintien des équipements de toute nature. Actuellement, les budgets accordés au remplacement ne sont que de 25 millions de dollars, tout au plus 14 % du montant requis ... Présentement, le système survit grâce à la part des fondations des centres hospitaliers.

et

Les utilisateurs n'ont plus entièrement confiance dans cet équipement et estiment que de 25 % à 40 % de cela devrait être remplacé dès que possible ... Le taux actuel de remplacement correspond à une durée de vie de 40 ans ... la durée moyenne de l'équipement est de 10 ans tout au plus.<sup>73</sup>

L'AHC s'est reportée à une étude réalisée il y a six ans :

Le pays aurait besoin de 24 milliards de dollars au cours des dix années à venir, simplement pour maintenir ses installations hospitalières. Cela voudrait dire une dépense de 2,42 milliards de dollars par année. Or, en 1981, la dépense réelle à ce chapitre a été de 1,66 milliard de dollars et, en 1982, de 1,7 milliard de dollars. L'AHC estime qu'il y a un manque d'au moins 770 millions de dollars chaque année dans le maintien des installations hospitalières existantes, avant même d'avoir envisagé leur modernisation et leur expansion.<sup>74</sup>

Le président du comité des hôpitaux de l'Association médicale du Canada a fait remarquer que son hôpital s'est fait attribuer un million de dollars pour équiper un hôpital l'an prochain, tandis que la somme requise pour remplacer l'équipement nécessaire était estimée à 18 millions de dollars.

M. Gamble a fait état d'un manque à gagner d'environ 250 millions de dollars pour les besoins d'immobilisations.

Cet écart énorme entre les besoins d'immobilisations identifiés par le secteur et ce qu'offre le gouvernement de la province pousse les hôpitaux de Toronto à se livrer une âpre concurrence et à lancer de grandes campagnes de levée de fonds. Dans le Toronto métropolitain, nous avons à n'importe quel moment des campagnes de souscription d'une valeur d'environ 600 millions de dollars pour les projets d'immobilisation des hôpitaux.<sup>75</sup>

Le Comité reconnaît qu'il faut s'attaquer aux lacunes signalées dans les budgets d'immobilisation des hôpitaux de nombreuses régions du Canada, notamment par l'intermédiaire du Conseil consultatif national sur les soins de santé, dont le Comité préconise la création, pour faire en sorte que les bâtiments et l'équipement demeurent en bon état pour offrir des soins de qualité.

d'utilisation de leurs recettes fiscales limitées, on craint de plus en plus qu'elles agissent de façon discrétionnaire et minent le caractère national du système.

L'AIIC a déclaré ceci:

Si le gouvernement fédéral voulait financer sa politique La santé pour tous — plan d'ensemble pour la promotion de la santé — ... s'il envisageait de transférer des fonds ... pour la mise en oeuvre de ces programmes, les gouvernements provinciaux pourraient s'en servir pour construire des ports ou des cales sèches.<sup>71</sup>

Les amendements à la *Loi du FPE* découlant de l'adoption en 1986 du projet de loi C-96, ainsi que la décision prise dans le budget d'avril 1989 d'une autre diminution de 1 p. cent du taux de croissance des transferts FPE ont pour effet de réduire ou de comprimer le volet santé des transferts FPE. La compression des transferts de fonds semble une preuve de l'affaiblissement de la présence fédérale. Pareil scénario nous oblige à nous demander quel sera l'effet d'une présence fédérale diminuée sur l'utilisation du FPE pour maintenir notre programme national de soins de santé ou encore, est-ce que les Canadiens auront tous accès à un système de soins de santé de qualité élevée, sans égard à leurs moyens financiers?

Même si la responsabilité des soins de santé est attribuée aux provinces, le système a été façonné par un engagement national à l'excellence et par des objectifs nationaux. Les objectifs qui touchent le financement des hôpitaux et des soins médicaux sont et ont toujours été clairement identifiés: accessibilité, universalité, transférabilité, intégralité et administration publique.

Notre étude était centrée sur l'accessibilité. C'est un objectif qu'il n'est pas toujours possible d'atteindre pleinement en raison de circonstances factuelles, par exemple l'éloignement géographique par rapport aux établissements. Nous avons entendu des témoignages inquiétants, faisant ressortir une menace potentielle liée à des décisions politiques plutôt qu'à des circonstances réelles. À titre d'exemple, l'AHQ favorise l'introduction de frais d'utilisation parce qu'elle croit nécessaire de diversifier les sources de financement du système de services sociaux et de santé.

L'AIIC a déclaré ceci:

Nous nous inquiétons en outre de la nature de la force de la fédération ... Si nous n'avons pas une présence nationale forte et des normes nationales fortes, y aura-t-il vraiment plus de «nantis» que de «démunis» et ne favoriserons-nous pas le système à deux niveaux?<sup>72</sup>

Le Comité estime que l'attention doit être ciblée sur deux risques possibles menaçant notre politique nationale de soins de santé, à savoir le financement global sans condition et les difficultés législatives freinant la formulation et l'application d'objectifs nationaux. Le Comité recommande d'identifier clairement les secteurs pertinents de programme où le fédéral verse des paiements de transfert FPE pour l'assurance-maladie et l'assurance-hospitalisation, tout en reconnaissant les contraintes de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le Comité recommande en outre de ne pas mettre en péril par des amendements constitutionnels les objectifs nationaux, par exemple l'accessibilité.



M. Fyke a fait remarquer:

Je crois que le gouvernement fédéral doit continuer les paiements de transfert aux gouvernements provinciaux à un niveau qui maintient l'équité et la justice dans l'ensemble du Canada et qui permet aux provinces de maintenir l'ensemble des dépenses de santé au niveau actuel du PNB.<sup>68</sup>

Les témoignages appellent l'importance d'une forte présence fédérale maintenue par son mécanisme de financement. Sans cette présence, les objectifs nationaux, par exemple l'accessibilité, seraient gravement remis en question.

Cette préoccupation a été intensifiée par les recommandations de l'Association des hôpitaux du Québec (AHQ), qui favorise l'introduction d'une contribution des bénéficiaires.

Le système de santé canadien est donc coïncé. D'une part, la demande de services, sous l'effet du vieillissement de la population et de l'évolution technologique, est en croissance constante. D'autre part, les gouvernements ne peuvent, dans le contexte actuel, accroître leurs contributions et ainsi répondre adéquatement aux besoins de la population en matière de services hospitaliers.

L'Association (AHQ) est donc d'avis qu'il est impératif que l'on diversifie les sources de financement du réseau de la Santé et des Services sociaux et que l'on accroisse à cette fin l'apport des dépenses privées par rapport aux dépenses publiques. Diversifier les sources de financement ne signifie aucunement la remise en question du principe de l'accessibilité universelle. Ce principe est fondamental et toute nouvelle source de financement devra nécessairement tenir compte de la capacité de payer des bénéficiaires.<sup>69</sup>

En outre, l'AHQ a mentionné plusieurs types de services hospitaliers qui pourraient être payés par les bénéficiaires, si la *Loi canadienne sur la santé* était modifiée pour permettre de le faire sans pénalité financière.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral réévalue le gel qu'il a récemment imposé à la croissance des paiements de transfert du FFE à l'égard des services hospitaliers et médicaux et qu'il cherche, en consultation avec les provinces, un compromis acceptable de manière à continuer d'assurer une forte présence fédérale dans le domaine de la prestation des soins de santé. (Chapitre 4)

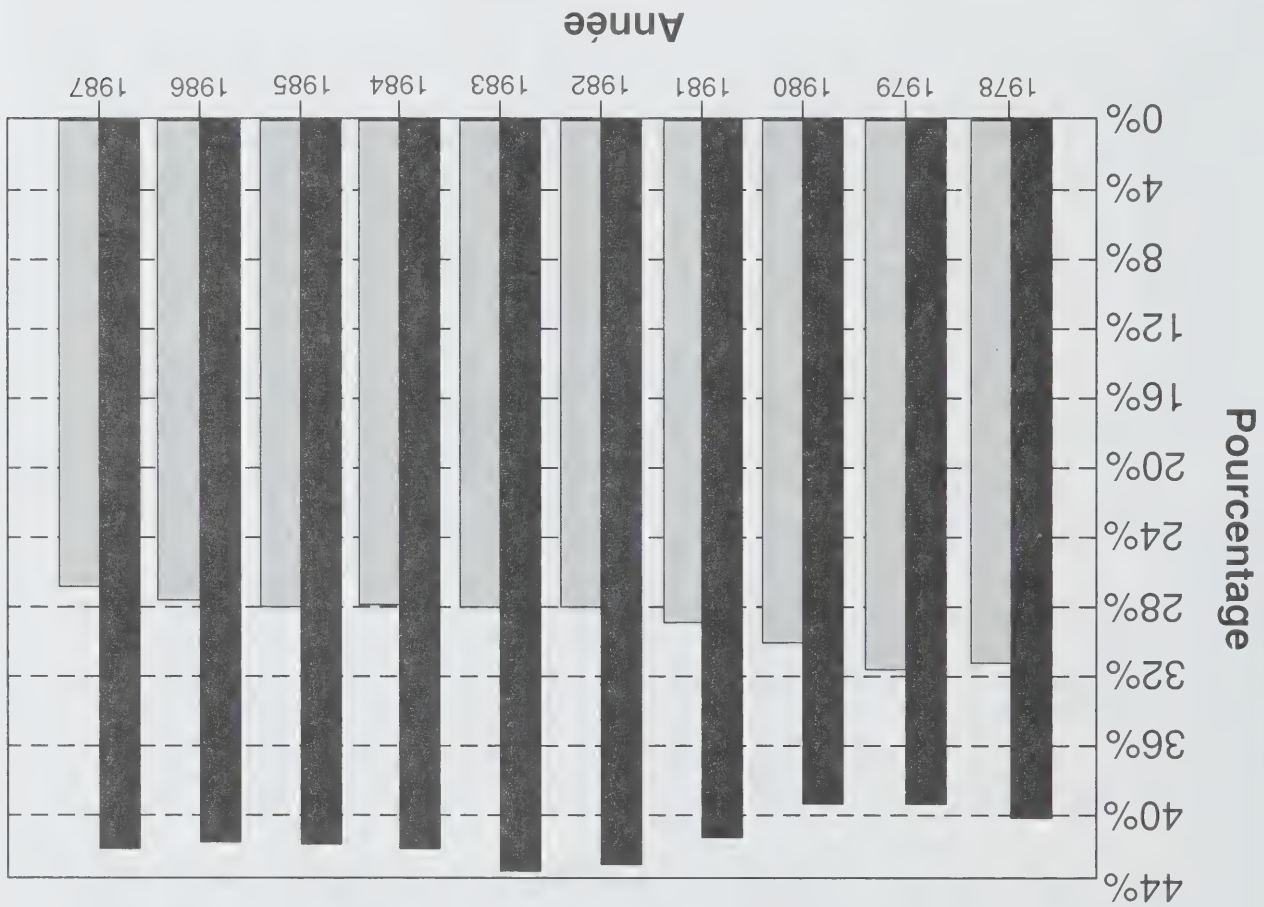
Bien que les témoins aient manifesté leur appui aux objectifs de la *Loi canadienne sur la santé* et rappelé l'importance du rôle du gouvernement fédéral dans le financement du système national des soins de santé, ils ont exprimé leurs inquiétudes au sujet des compressions des paiements de transfert et du système de subventions de financement global du FFE du fédéral aux provinces. À ce sujet, le Dr Horne disait ceci:

... Avec le passage au financement global dans le cadre du FFE, on se rend compte de plus en plus que le levier fédéral est nettement plus court et moins efficace que jamais auparavant et il risque même de devenir totalement inefficace ...<sup>70</sup>

Avec le financement global, les provinces ont juridiquement le droit de décider de façon discrétionnaire d'affecter les paiements de transfert FFE à une autre fin. Ainsi, toute économie qui pourrait découler de la réduction d'un service resterait à la province et pourrait être réaffectée à d'autres projets de celle-ci. Puisque d'autres provinces subissent de fortes pressions en matière

**Tableau 3**  
**Dépenses fédérales et provinciales en soins de santé**

comme pourcentage des dépenses globales dans le domaine  
 de la santé



**Source:** Association des hôpitaux du Canada, Déclaration de principe, Les répercussions des changements apportés au FPE dans le budget fédéral 1989, juillet 1989

**Nota:** Document à diffusion interne - non publié



plus, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique verront la croissance annuelle de leurs programmes sociaux en vertu du régime d'assistance publique du Canada limitée à 5 p. cent pendant deux ans. Le gouvernement fédéral estime que ce gel permettra une économie de 870 millions de dollars la première année et de 1,7 milliard de dollars l'année suivante. Après 1992-1993, le gouvernement a l'intention de limiter la croissance du FPE au taux de croissance du PNB moins 3 p. cent.<sup>62</sup>

Les témoins ont exprimé leurs préoccupations à cet égard. On craint notamment que l'annonce faite le 1<sup>er</sup> avril 1989 d'une autre diminution de 1 p. cent des paiements de transfert crée d'autres difficultés aux provinces et, en définitive, aux hôpitaux de soins actifs [tableau 3].

Le ministère de la Santé (Saskatchewan) écrivait ceci:

La composante santé des paiements de transfert du FPE ne s'est pas maintenue au niveau des dépenses de santé provinciales, imposant ainsi une demande sans cesse croissante sur l'allocation des ressources provinciales.<sup>63</sup>

Le ministère de la Santé (Colombie-Britannique) a précisé qu'il aurait reçu un montant supplémentaire de 268 millions de dollars si les paiements de transfert avaient suivi la courbe des dépenses de la province.<sup>64</sup>

Voici ce qu'exprimait l'AHQ:

La perte cumulative déjà subie par les provinces de 1986-1987 à 1989-1990 par suite de la réduction de 2 % de la croissance du FPE est de 2,6 milliards de dollars. La perte cumulative des provinces projetées sur la période allant de 1990-1991 à 1995-1996 en raison de la réduction combinée de 3 % dans la croissance des paiements de transfert s'élève à 19,4 milliards de dollars. La perte cumulative totale des provinces entre 1986-1987 et 1995-1996 totalise 22 milliards de dollars ... La situation actuelle concernant le FPE en est une de croissance zéro ... La conclusion logique à tirer de la réaffectation progressive des responsabilités du gouvernement fédéral vers les provinces est que le fédéral se retire de son rôle dans le domaine de la santé.<sup>65</sup>

Des témoins ont souligné l'importance d'une présence fédérale forte dans le financement des soins de santé et le maintien d'objectifs nationaux à cet égard. Voici ce que disait le Dr Horne, de la planification et du développement de gestion du Health Sciences Centre (Winnipeg):

Le gouvernement fédéral cofinance le système et le rôle qu'il a joué historiquement a provoqué ce que Malcolm Taylor a appelé «l'effet gouvernemental» sur le système des soins de santé ... L'argent du gouvernement fédéral est, en un sens, le ciment qui tient le système ensemble, et je pense que c'est quelque chose qui devrait être maintenu. Il est probable qu'il y aura de plus en plus de critiques au sujet de la tentative du gouvernement fédéral de gérer le déficit en réduisant le régime de croissance des paiements de transfert aux provinces pour la santé et l'éducation.<sup>66</sup>

Le professeur Contandriopoulos, département d'administration de la santé de l'Université de Montréal, déclarait ceci:

... Si le financement décroît et que les contraintes législatives deviennent trop importantes, il me semble que nous risquons fortement de voir les provinces prendre une autonomie plus grande par rapport aux quatre grands principes.<sup>67</sup>



## CHAPITRE 4: PROPOSITIONS D'INITIATIVES FÉDÉRALES EN MATIÈRE DE POLITIQUES

Sur le plan des politiques, les initiatives fédérales sont limitées par la juridiction de la prestation des soins de santé. Cependant, il existe un ensemble de stratégies auxquelles le gouvernement fédéral peut recourir pour stimuler l'accessibilité aux services hospitaliers. Nous verrons, sous diverses en-têtes (financement, leadership et dispositions législatives) les recommandations qui visent la mise en application de ces stratégies.

### Financement

#### a) *Financement des programmes établis*

Le «pouvoir de dépenser» du Parlement fédéral n'est nulle part exprimé explicitement dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais il est implicite au pouvoir de percevoir des impôts (art. 91[3]), de légiférer à l'égard de la «propriété publique» (article 91[1A]) et d'affecter des fonds fédéraux (article 106). La *Loi sur le financement des programmes établis de 1977* (la Loi) établit l'autorité du gouvernement fédéral en matière de transferts de fonds aux provinces à l'appui de trois programmes à frais partagés: l'assurance hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire.

En 1982, avec l'adoption du projet de Loi C-97, la Loi était désormais désignée comme étant la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé* (Loi du FPE).

La Loi du FPE, telle que modifiée en 1982, prévoit un niveau préétabli d'aide financière fédérale aux provinces. Le montant est établi d'après le taux de changement du produit national brut (PNB). Actuellement, toutes les provinces reçoivent des paiements de transferts égaux per capita combinant des versements comptants et des points d'impôt.

Les programmes fédéraux de réduction du déficit ont freiné la croissance des paiements de transferts fédéraux. En 1986, le projet de loi C-96, *Loi modifiant la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*, a ramené le taux de croissance d'environ 7 p. cent à 5 p. cent pour la période se terminant en 1991. Ce changement, d'après les estimations, devrait se traduire par une diminution de plus de 4 milliards de dollars entre 1986 et 1991.

Dans le budget d'avril 1989, le gouvernement a annoncé une autre baisse de 1 p. cent du taux de croissance des transferts FPE. On prévoyait que les dépenses fédérales diminueraient de 200 millions de dollars la première année et encore davantage les années suivantes.

Le 20 février 1990, M. Michael Wilson, ministre des Finances, a annoncé un gel de deux ans des paiements de transfert du FPE aux provinces, au niveau courant de 755 \$ par personne. De



Il existe peu d'incitatifs, dans le système, à l'égard d'une diffusion ou d'une utilisation adéquates de la technologie médicale.

Sans supposer quelque malice que ce soit, il semble juste de dire que les intérêts directs des fabricants, des administrateurs d'hôpital, des médecins et des consommateurs [tant individuellement que collectivement] renforcent tous les tendances vers l'expansion de la technologie.<sup>57</sup>

Dr Deber du département d'administration de la santé, Université de Toronto, suggère que toute intervention de la technologie médicale laissant entrevoir plus d'avantages sans hausse des coûts doit être adoptée; tout sacrifice sur le plan des avantages sans quelque avantage au niveau des coûts doit être refusé.<sup>58</sup> Si les coûts et les avantages de deux solutions sont identiques, le choix est un coup de dé sans conséquence grave, sauf pour les fournisseurs. Ainsi, les choix difficiles sont les suivantes: que faut-il payer pour tant d'avantages supplémentaires et quoi sacrifier sur le plan des avantages pour telle ou telle économie sur le plan des coûts? D'après le Dr Deber, il existe un besoin particulier de mesures incitatives, dans ces choix difficiles.

L'AHC disait ceci:

Chaque avance technologique entraîne des répercussions au niveau des coûts — tant des coûts d'achat directs que des coûts d'utilisation. Du point de vue méthodologique, il est difficile d'évaluer l'à-propos de la diffusion et de l'utilisation de la technologie, mais c'est là une chose qu'il faut absolument faire. L'effet important des coûts de la technologie de la santé, «de pointe» ou non, surtout de la technologie dont les bienfaits sont incertains, exige d'être abordé de façon conservatrice quant à sa diffusion et ce, en se fondant sur les résultats d'une évaluation et d'un examen indépendants. Le mouvement actuel vers les conseils d'évaluation de la technologie, tant à l'échelle provinciale que nationale, est très positif.<sup>59</sup>

La Saskatchewan a fait savoir qu'elle a créé un fonds de la technologie médicale afin d'aider les hôpitaux à acquérir des technologies médicales coûteuses; elle a mentionné la création d'un bureau national de coordination pour l'évaluation de la technologie.<sup>60</sup> Le Québec, l'Ontario, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique se sont récemment dotés d'organismes d'évaluation de la technologie médicale.

Un effort national dans ce domaine a abouti à la création du Bureau national de coordination de l'évaluation des technologies de soins de santé, société autonome dirigée par un conseil de représentants des ministères fédéral et provinciaux de la santé. Le budget annuel sera partagé par les provinces et le fédéral. Le Bureau sera situé à Ottawa. Le mandat du Bureau figure à l'annexe 3.

À ce propos, l'AMC disait en substance ceci:

... le nouveau Bureau national de coordination de l'évaluation des technologies de soins de santé contribuera à fournir aux autorités et autres décisionnaires une information de base et un cadre de référence utiles pour promouvoir l'utilisation des technologies diagnostiques et thérapeutiques tant nouvelles qu'anciennes.<sup>61</sup>

Le Comité se réjouit de la création du Bureau national de coordination de l'évaluation des technologies de soins de santé, car c'est une innovation importante. Le Comité donne son appui aux grandes lignes définissant les fonctions et objectifs du Bureau, mais formule des réserves sur l'adéquation de son budget annuel [500 000 \$].



constante des attentes de la population, ainsi que le souci de mesurer les résultats des soins. Pour répondre à ces problèmes, des initiatives ont été prises afin de préparer des indicateurs de qualité axés sur les résultats. L'AHIC a dit avoir, en même temps que l'AMC, l'AIHC, l'Association canadienne des soins à long terme et l'Association de normalisation, recommandé au Conseil canadien d'agrément des établissements de santé de préparer et de valider des indicateurs de qualité axés sur les résultats, à l'égard des secteurs de soins à risque, à volume élevés et susceptibles de problèmes.

Le ministre de la Santé de la Saskatchewan a recommandé que le fédéral débloque des fonds pour accroître les efforts dans le domaine de l'assurance-qualité, par la gestion de l'utilisation des services de soins de santé.<sup>53</sup>

Le Comité suppose que le partage de l'information est essentiel à la mise en application d'évaluations complètes et systématiques des résultats des services hospitaliers. Le Comité recommande au gouvernement fédéral de coparrainer, en collaboration avec les gouvernements des provinces, la tenue de conférences sur la gestion de l'utilisation.

## Evaluation de la technologie médicale

La hausse récente dans l'utilisation de la technologie médicale a créé un ensemble de problèmes déontologiques, juridiques et financiers. Même si certaines technologies ont réduit le coût des soins de santé par des traitements préventifs, rapides et efficaces, d'autres l'ont augmenté considérablement.

Les centres de soins actifs s'inquiètent de plus en plus de la hausse des coûts d'immobilisation et d'exploitation des nouvelles technologies. Dans l'étude nationale menée par Coopers and Lybrand, près de 40 p. cent des 320 administrateurs interrogés ont dit que la technologie médicale n'en vaut pas la peine, par rapport à ce qu'elle coûte, car elle n'améliore pas les résultats pour les malades. Les auteurs du rapport prévoient la nécessité d'un plus grand nombre d'analyses de rentabilité.<sup>54</sup>

Le coût des technologies médicales au Canada n'a pas fait l'objet d'études adéquates. Une équipe de chercheurs de l'Université McMaster a souligné la nécessité de mécanismes systématiques d'évaluation et d'essai de la technologie médicale, eu égard aux constatations suivantes: les technologies sont souvent acceptées pour généralisation, sans évaluation; les technologies évaluées et acceptées à la suite d'une évaluation sont souvent utilisées pour des pathologies dépassant celles couvertes par l'évaluation; enfin, on trouve des cas où l'utilisation de certaines technologies n'est pas rentable, parce qu'il existe une technologie toute aussi efficace et moins coûteuse et qu'on n'utilise pas.<sup>55</sup>

La situation se complique davantage en raison des influences qui émanent de la concurrence menée par les technologies, par exemple: les consommateurs s'attendent que la technologie médicale moderne sera disponible, accessible et utilisée par leurs médecins; les médecins se soucient d'offrir des soins de qualité tout en réduisant la possibilité de poursuites dues à des erreurs de diagnostic et de traitement; de plus, les hôpitaux et les gouvernements s'inquiètent des coûts d'immobilisation et d'exploitation des technologies nouvelles.<sup>56</sup>

La gestion de l'utilisation s'entend du mécanisme proactif conjoint administratif-médical par lequel l'hôpital veille constamment à maintenir et à améliorer la qualité des soins par une utilisation efficace des ressources.<sup>47</sup> Les contraintes de coûts et la rareté des fonds imposent aux administrateurs d'hôpitaux et aux organismes subventionnaires des pressions de plus en plus grandes les obligeant à examiner les rapports de cause à effet entre la prestation des services hospitaliers et les résultats subséquents.

En novembre 1989, le ministère de la Santé (Ontario) a organisé une conférence, à Toronto, sur l'assurance-qualité et l'efficacité dans les soins de santé. En prenant la parole à cette conférence qu'il présidait, Jonathan Lomas a mentionné que l'objectif premier des soins de santé et hospitaliers devait être d'améliorer ou de maintenir la santé de la population. Le deuxième objectif devait être de tendre vers la compétence technique, l'accessibilité des services, l'efficacité des établissements et la satisfaction des malades.

D'après les études réalisées, de 10 p. cent à 20 p. cent des interventions dans le réseau des soins de santé sont inutiles et inadéquates. La clé d'une gestion efficace de l'utilisation est d'identifier ce 10 p. cent à 20 p. cent et de l'éliminer. À titre d'exemple, voici ce qu'on pouvait lire dans le rapport de juillet 1989 remis par la Commission sur certains programmes de soins de santé du Nouveau-Brunswick:

On s'est trop préoccupé de fournir aux services de santé des ressources telles que le personnel, les immeubles et l'équipement et on n'a pas accordé assez d'attention aux conséquences et aux résultats.<sup>48</sup>

L'honorable Perrin Beatty disait ceci:

Les experts et les politiciens conviennent de plus en plus que le problème ne réside pas dans le montant des fonds consacrés à son système, mais dans la validité des soins que nous finançons ... Il apparaît de plus en plus que tous les traitements ne conviennent peut-être pas également...<sup>49</sup>

M. Fyke faisait remarquer que l'utilisation inadéquade résultait, d'après les constatations, de pratiques non efficaces chez les médecins, de modalités hospitalières inefficaces et d'un manque de services parallèles.<sup>50</sup>

M. Gamble disait ceci: «... il faut s'assurer que les services sont offerts dans les endroits où ils sont le plus appropriés relativement aux besoins de la population desservie».<sup>51</sup>

Voici les stratégies visant une utilisation adéquate de technologie que préconisait R.N. Battista et invoquées par l'AMC et l'AIIIC:

Inclure les frais d'équipement dans le budget de l'hôpital; encourager les services hospitaliers de soins actifs à partager l'équipement coûteux; allouer les nouvelles technologies coûteuses à des établissements spécifiques; réorganiser la prestation des soins actifs de manière à encourager l'adoption de technologies économiques et faire participer les médecins plus directement aux processus budgétaires de l'institution.<sup>52</sup>

Les questions liées à l'utilisation ne sauraient être négligées, par exemple: la compression des systèmes hospitaliers; la réorientation accélérée vers les soins en consultation externe; la hausse

Les relations avec les hôpitaux de soins actifs du Nouveau-Brunswick sont excellentes. L'Association des hôpitaux du Nouveau-Brunswick a adopté une résolution pressant le gouvernement de parachever en priorité la mise en place du modèle de l'Hôpital à l'échelle de la province.<sup>45</sup>

Le Comité appuie les initiatives comme celles du Nouveau-Brunswick, car elles favorisent une répartition plus adéquate des ressources entre les secteurs institutionnel et communautaire. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral accorde une priorité au financement de projets qui intègrent des solutions parallèles pour la prestation des soins de santé. Le Comité encourage le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social à créer un fonds pour innovations en matière de santé d'au moins un million de dollars par année sur une période de cinq ans, afin de favoriser et d'évaluer des projets pilotes portant sur d'autres méthodes de prestation des soins de santé.

Enfin, les témoins ont fait remarquer l'effet potentiel du projet de taxe sur les produits et services (TPS) sur la prestation de services communautaires et de soutien à domicile à l'intention des personnes âgées. Plusieurs associations nationales du domaine de la santé ont traité de l'effet de la TPS sur les réseaux de soins de santé, dans leur exposé au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, à l'automne de 1989. À l'époque, elles avaient appelé au gouvernement que cet instrument fiscal fédéral risquait de miner la situation financière des hôpitaux, des foyers et centres d'accueil, ainsi que des réseaux de soutien communautaire.

Le ministère des Finances a fait savoir que le secteur hospitalier n'aura pas à subir de fardeau fiscal supplémentaire par suite de la TPS, car les hôpitaux recevront un rabais sur les taxes versées à l'égard des services. Cependant, puisque les hôpitaux offrent du matériel taxable et certains articles exonérés de taxe (services de soins de santé), ils estiment qu'ils devront inévitablement assumer un fardeau financier et administratif supplémentaire.

Les foyers pour personnes âgées et autres organismes offrant des soins de santé tomberont sous l'empire de la TPS et ne seront pas admissibles aux dégrèvements offerts aux hôpitaux publics. Les services de soins infirmiers privés offerts à ces établissements et à la maison seront exonérés de la taxe, mais la TPS peut, dans certains cas, jouer contre la désinstitutionnalisation. À titre d'exemple, les personnes ayant besoin de services spéciaux autres que les soins infirmiers nécessaires pour demeurer dans la collectivité (à l'exception de la popote roulante, qui est exonérée de taxe) devront payer la TPS.

En réponse à une question sur l'effet de la TPS, l'AIIC a formulé la remarque suivante:

... à moins que la définition de l'assiette fiscale ne s'étende à de nouveaux programmes innovateurs non associés à l'hôpital dans sa définition actuelle, l'hôpital regroupera tout ce qui existe, parce que c'est la seule façon d'obtenir la plus large assiette fiscale.

... Vous aurez un système fiscal qui sera beaucoup moins avantageux pour les centres et les établissements de santé communautaire qui ne répondent pas à la définition d'hôpital.<sup>46</sup>

Ainsi, les membres du Comité expriment des réserves sur les avantages de cette forme de taxation, qui pourrait affecter les services parallèles de soins de santé.



Le gouvernement fédéral a manifestement un rôle à jouer dans l'étude de la désinstitutionnalisation; il doit veiller à ce que la collectivité dispose des services de soutien nécessaires pour que les gens puissent mieux survivre.<sup>40</sup>

L'Hôpital extra-mural du Nouveau-Brunswick (l'Hôpital) est un exemple de programme innovateur donnant la préférence aux solutions issues de la collectivité au lieu des soins en établissement, à l'endroit des personnes âgées, handicapées ou atteintes d'une maladie mortelle. L'Hôpital a été créé en 1981 en vertu de la *Loi sur les hôpitaux publics* du Nouveau-Brunswick, en réponse à des facteurs comme la croissance de la population, la hausse constante des coûts de construction, l'augmentation des coûts de la haute technologie hospitalière et l'évolution des profils pathologiques, passant des maladies aiguës de courte durée aux pathologies chroniques dégénératives.

Voici les buts de cet hôpital: offrir une solution de rechange à l'hospitalisation et retarder l'entrée en centre d'accueil, accélérer les congés des établissements, fournir des soins constants à long terme et favoriser la prestation et la coordination de services de soutien.

L'Hôpital se compose de 14 services locaux de prestation de services. L'administration centrale est située à Fredericton, tandis que chaque section locale est gérée par un coordonnateur spécialiste des soins de santé, par exemple une infirmière ou un thérapeute.

Dès janvier 1990, l'Hôpital assurait les soins à 1 800 malades à un coût de 34 \$ par malade et par jour. Le budget total d'exploitation pour l'année financière terminée était de 14 millions de dollars. Voici ce que disait le Dr Ferguson:

... nous nous efforçons de garder nos frais à moins de la moitié du coût d'une journée dans un centre d'hébergement, ou d'une journée à l'hôpital ... Si nous dépensons 150 \$ par jour pour nous occuper d'un malade dont l'hospitalisation coûterait 400 \$, c'est toute une aubaine.<sup>41</sup>

L'Hôpital maintient des rapports spéciaux avec les médecins.

Il peut sembler absurde que des médecins demandent le privilège de s'occuper de leurs propres patients au domicile de ces derniers, mais cela signifie qu'ils peuvent avoir recours à nos ressources pour s'occuper de ces patients. Ils ont également l'avantage de recevoir régulièrement des rapports de nos spécialistes sur l'état de leurs patients ... Les responsables du régime public d'assurance-maladie au Nouveau-Brunswick se sont montrés très compréhensifs. Ils ont introduit des honoraires qui s'appliquent uniquement aux patients des hôpitaux extra-muraux.<sup>42</sup>

Quelle est l'incidence de l'Hôpital extra-mural sur le coût des hôpitaux de soins actifs? Bien que le programme soit coûteux à court terme, il allège le fardeau des hôpitaux de soins actifs.

Nous augmentons la capacité d'accueil de patients, ce qui augmente les frais ... Toute autre méthode pour augmenter la capacité d'accueil des patients dans le système hospitalier entraînerait des dépenses de construction, d'équipement et d'entretien de nouveaux lits.<sup>43</sup>

Ainsi que le mentionnait le Dr Ferguson:

Le gouvernement a déclaré clairement ... que nous ne servirions pas à supprimer des lits ... que l'Hôpital extra-mural servirait à optimiser l'utilisation des lits existants ... et ainsi à réduire le nombre de nouveaux lits qui aurait été requis.<sup>44</sup>

Les témoins ont rappelé au Comité que, pour trouver des solutions à nombre des problèmes des hôpitaux de soins actifs, il faudra répondre aux besoins non satisfaits du système de soins prolongés. M<sup>me</sup> Clemenhagen, présidente de l'AHC, disait ceci:

... si vous prenez les chiffres pour n'importe quel établissement de soins actifs, vous constaterez que de 30 % à 35 % des personnes qui s'y trouvent vont être ou sont déjà des patients de longue durée ... Quelqu'un a dit tout récemment que ce que nous devrions faire, c'est arrêter le monde de tourner pendant un jour, changer tous les lits et mettre les bonnes personnes dans les bons lits, et le système serait alors tout à fait bien. Il est clair que pour des raisons purement pratiques, cela serait impossible. Quoiqu'il en soit, l'un des gros problèmes qui se posent à l'heure actuelle est celui de savoir si nous avons le bon nombre de lits, mais dans les mauvais endroits, ou les mauvaises personnes, dans les mauvais lits, ou encore, le mauvais personnel pour soigner les malades qui se trouvent dans les lits d'un établissement donné. Cela revient donc à la question de savoir si les différents soins donnés sont appropriés.<sup>36</sup>

Dans son rapport *Les soins de santé pour gens âgés*, l'AMC recommandait au fédéral et aux provinces de promouvoir les projets visant à intégrer les niveaux de soins à l'intérieur du réseau des services sociaux et de santé, ainsi qu'un mécanisme d'évaluation.

Selon M. Fyke, les personnes âgées doivent souvent faire face à des complications et à une détérioration de leur santé par suite de l'hospitalisation. L'isolement, l'inactivité et le manque d'intimité sont sources de stress et, souvent, aboutissent à la confusion. M. Fyke a recommandé ce qui suit:

... que certaines des ressources actuelles qui sont affectées aux services traditionnels soient réaffectées aux services communautaires et aux infrastructures du soutien qui est offert à la maison ... on peut réussir à dispenser des soins appropriés par une utilisation appropriée des ressources affectées à la santé plutôt que par une augmentation des soins actifs.<sup>37</sup>

Il faut prendre des mesures pour favoriser ce qui suit: garderies de jour, hôpitaux de jour, lits de soins infirmiers temporaires, programmes de réadaptation, et programmes de psychogériatrie à domicile.<sup>38</sup>

Le ministère de la Santé de la Saskatchewan a traité de l'effet appréciable des solutions issues de la collectivité sur les besoins du système des soins actifs.

En accordant de l'importance aux services communautaires comme solution de rechange de préférence à l'hospitalisation, il est possible de réduire les pressions qui s'exercent sur les systèmes de soins actifs et de longue durée pour leur faire augmenter leur capacité institutionnelle de prestation de soins.<sup>39</sup>

La Saskatchewan a fait remarquer que la mise en place de son programme de soins à domicile en 1986, par exemple, avait permis de réduire la nécessité d'institutionnalisation ou de la retarder considérablement pour environ 20 000 personnes âgées et invalides de la province.

Voici ce que disait l'honorable Perrin Beatty, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social:

Tableau 2

# VENTILATION DU COÛT QUOTIDIEN PAR PATIENT

UTILISATION DE L'ENSEMBLE DES RESSOURCES





La forte proportion de personnes âgées habitant les grandes villes vient compliquer davantage les problèmes de certains hôpitaux. M. Marcoux affirme :

La part de la population âgée de Montréal est passée de 10,8 p. 100 en 1981 à 12 p. 100 en 1986 ... on estime qu'elle atteindra 17,2 p. 100 en 1996.<sup>32</sup>

Il n'y a pas de doute que les personnes âgées de 65 ans et plus utilisent une part disproportionnée des services de soins actifs. Même si elles ne représentent que 11 p. 100 de la population actuelle, les personnes âgées utilisent plus de jours/patients dans les hôpitaux généraux avec des périodes de séjour deux fois plus longues que dans les autres groupes. Voici ce que dit l'Association des hôpitaux du Canada :

Les projections laissent entrevoir que, d'ici l'an 2001, les personnes de plus de 65 ans utiliseront 51,8 p. 100 des jours/patients d'hospitalisation. À l'heure actuelle, plus de 25 p. 100 des admissions dans les hôpitaux de soins actifs concernent des personnes âgées de plus de 65 ans. À mesure que s'accroît le segment plus âgé de la population, les pressions exercées par les coûts augmentent parce que plus de gens âgés ont besoin de soins et que les gens âgés exigent plus de soins pendant des périodes de temps plus longues.<sup>33</sup>

Chez les personnes de 65 ans et plus, nous constatons des écarts considérables dans les besoins de services sociaux et de santé. Après 75 ans, et surtout après 85, les maladies chroniques et invalidités augmentent, ce qui entraîne une hausse rapide des coûts pour le réseau de prestation des soins de santé. Une hausse considérable du recours aux services hospitaliers actifs se produit dans la brève période précédant le décès. À titre d'exemple, on estime qu'environ 75 % de l'ensemble des frais en soins de santé se produisent dans les six derniers mois de la vie.<sup>34</sup>

Les hôpitaux se plaignent du fait que trop de lits de soins actifs sont occupés indûment par des malades qui attendent leur transfert à des installations de soins chroniques ou prolongés ou qui sont incapables de retourner chez eux en raison de systèmes de soutien communautaire et résidentiel inadéquats. On utilise souvent à ce propos le terme « blocage de lits », que l'on estime être entre 10 p. cent et 20 p. cent.

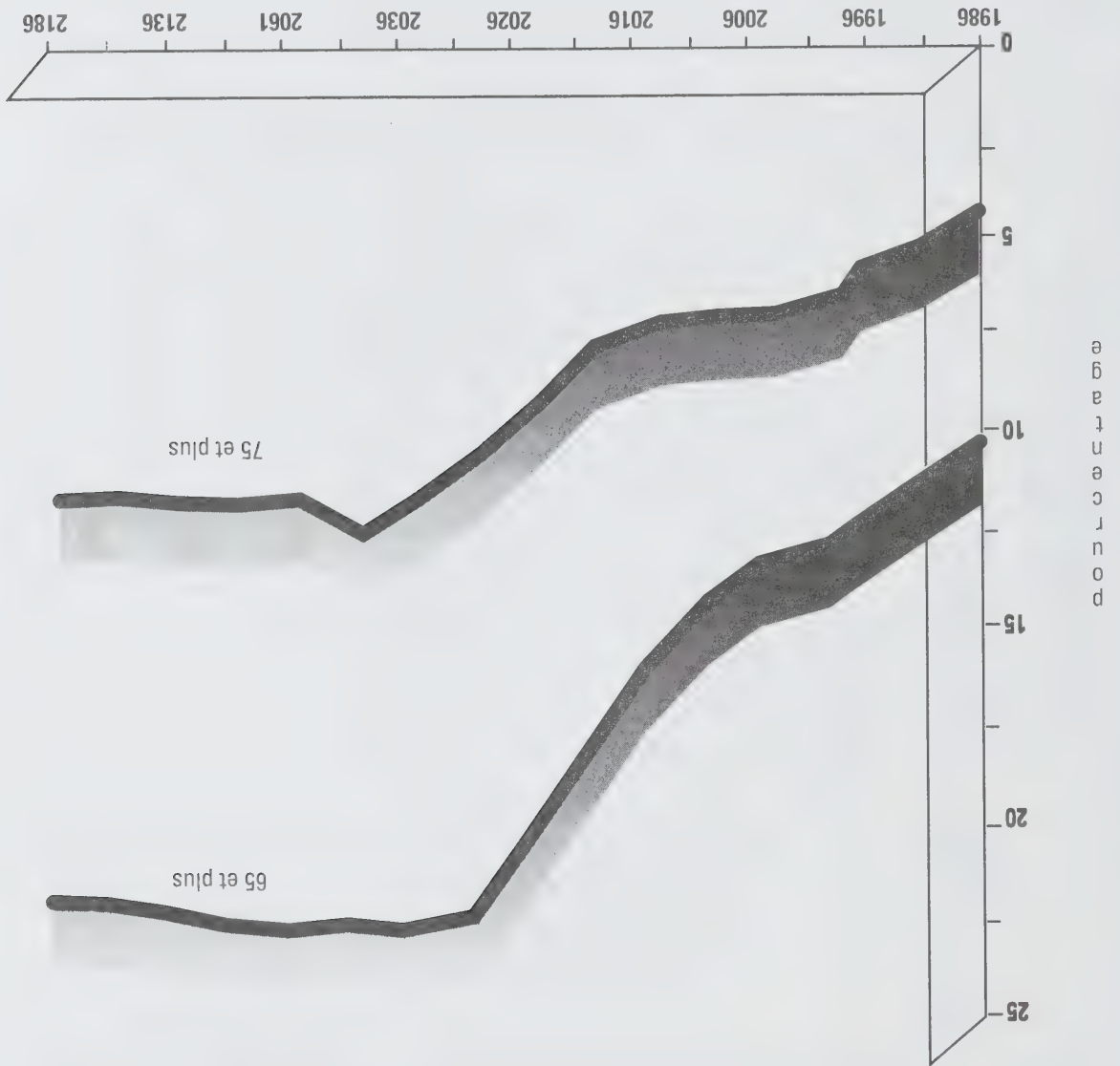
Le professeur Angus mentionnait ceci :

Il faut offrir davantage de soins à domicile, vider les « lits monopolisés » ... Appelez-vous qu'il faut chercher avant tout à garder les patients le plus longtemps possible hors des établissements de soins de courte durée, et non pas les institutionnaliser dès le départ. Les hôpitaux bondés des centres urbains devraient faire des démarches en vue d'encourager le financement des programmes communautaires ou leur développement, plutôt que de les concurrencer pour obtenir des fonds et essayer de tout faire eux-mêmes.<sup>35</sup>

Le Comité a entendu des témoignages sur les mécanismes intrinsèques incitant les hôpitaux à garder les malades chroniques dans les lits de soins actifs. Comme l'indique le tableau 2, les coûts par jour-patient diminuent généralement après les quatre premiers jours d'hospitalisation. Ainsi, les séjours prolongés des aînés à l'hôpital nécessiteront probablement moins de ressources. Les lits que prennent les malades qui suivent des traitements plus actifs entraîneront une hausse des dépenses de l'hôpital. La nature fixe des budgets de fonctionnement des hôpitaux est une véritable incitation à maintenir un certain pourcentage de malades « à faible coût », surtout dans un contexte d'austérité financière.

## Les aînés des personnes âgées

Tableau 1



Pourcentage de la population de 65 ans et plus et 75 ans et plus

Source: Santé et Bien-être social Canada.  
Esquisse du Canada de demain, Rapport  
de l'Étude démographique, décembre 1989

Il nous faut mieux planifier la main-d'œuvre. Pour mettre au point de nouveaux modèles de services de soins de santé, dont des services appropriés de soins actifs en institution dans l'avenir, il faudra compter sur un nombre suffisant de dispensateurs de soins de santé ayant la formation nécessaire.<sup>27</sup>

Le professeur Angus (département de santé communautaire et d'épidémiologie de l'Université Queen's) a fait observer:

L'État doit régler globalement la question de la planification coordonnée de la main-d'œuvre. À l'heure actuelle, les décisions concernant le contingentement et la formation des professionnels de la santé sont prises surtout par les établissements d'enseignement et les ministères provinciaux de l'éducation.<sup>28</sup>

Le Comité conclut que la pénurie de personnel infirmier et d'autres groupes professionnels disponibles a restreint l'accessibilité des hôpitaux de soins actifs. Le Comité réitère sa recommandation d'établir un Conseil national de planification des ressources humaines en matière de santé, qui assurera orientation et leadership dans la mise en œuvre de solutions aux problèmes de planification de la main-d'œuvre en milieu hospitalier. Cet organisme doit travailler en collaboration avec les provinces et les associations professionnelles.

### Accessibilité des lits de soins actifs et vieillissement de la population

Le vieillissement de la population canadienne et ses conséquences sur le réseau des soins de santé a fait l'objet de beaucoup de travaux de recherche et d'analyse. Comme ce sont les personnes âgées de plus de 65 ans qui ont davantage recours au réseau de soins de santé, on peut se demander si la structure du réseau convient à ce genre de besoins et si nous sommes en mesure de financer les services de santé et hospitaliers pour ces personnes.

À l'heure actuelle, environ 11 p. 100 de la population canadienne est âgée de 65 ans ou plus. On peut le voir au tableau 1, cette proportion devrait augmenter à environ 13 p. 100 en l'an 2001 et à plus de 20 p. 100 d'ici l'an 2026. D'après les taux actuels de fécondité et d'immigration, le pourcentage de la population de plus de 65 ans plafonnerait après l'an 2026, comme l'indique le Dr Murphy.<sup>29</sup>

Dans une étude parue en 1984, Woods Gordon prévoyait que, si on continue à offrir des soins de santé comme à l'heure actuelle, on devrait faire face à une croissance annuelle supplémentaire de moyenne des dépenses de 1,4 p. 100 d'ici l'an 2021, à cause de la croissance et du vieillissement de la population. L'étude mentionnait aussi qu'il nous faudrait disposer en 2021 de 118 000 lits d'hôpitaux et de 276 000 lits de soins de longue durée de plus.<sup>30</sup>

Un témoin a attiré l'attention du Comité sur une publication du gouvernement fédéral, laquelle affirme ce qui suit:

... à moins que des solutions de rechange ne soient adoptées, le seul facteur du vieillissement de la population entraînerait lui-même l'occupation, en l'an 2031, de tous les lits d'hôpitaux par des personnes âgées de plus de 65 ans. Statistique Canada a récemment appelé cette prévision en indiquant que, d'ici l'an 2036, le Canada aura besoin de 100 millions de jours/lits par année comparativement à 41,5 millions en 1984, et que 90 p. 100 de cette augmentation sera attribuable aux personnes âgées.<sup>31</sup>



infirmier; mettre au point des systèmes acceptables de mesure de la charge de travail du personnel infirmier; avant de créer ou d'élargir des programmes, faire une analyse d'impact pour en déterminer les effets sur les services infirmiers; favoriser davantage le partage de postes ou d'autres options pour réduire la semaine de travail.

2. Créer des réseaux de soins infirmiers différents dans des milieux hospitaliers et communautaires. Par exemple, dans une étude réalisée aux États-Unis, on a constaté que, en ayant recours à une infirmière spécialiste pour soigner les bébés dont le poids est très peu élevé à la naissance, on pouvait renvoyer le bébé plus tôt et économiser ainsi 18 000 \$ US par bébé.<sup>23</sup>

3. Mettre au point des instruments de mesure de la charge de travail du personnel infirmier en tenant compte de la pratique et des besoins des malades.
4. Mettre sur pied des projets visant à illustrer et à évaluer les changements dans les pratiques de gestion des hôpitaux. Par exemple, on pourrait utiliser comme prototype un projet de soins infirmiers primaires récemment annoncé à Terre-Neuve:

Le projet vise à montrer qu'on peut améliorer de façon mesurable l'état de santé des collectivités à Terre-Neuve en offrant des services de soins de santé primaires gérés et fournis largement par du personnel infirmier.<sup>24</sup>

**Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'établir un Conseil national de planification des ressources humaines en matière de santé, qui assurera orientation et leadership dans la mise en oeuvre de solutions pour régler le problème des pénuries de personnel infirmier. Cet organisme doit travailler en collaboration avec les provinces et les associations professionnelles.**

Outre la pénurie de personnel infirmier, il y a aussi dans la plupart des provinces une pénurie de physiothérapeutes, d'ergothérapeutes et d'orthophonistes. Dans un rapport fédéral-provincial sur le personnel de réadaptation [juin 1988], on signalait qu'il y avait une grave pénurie dans tous ces groupes.<sup>25</sup> On prévoyait pour 1991 une pénurie de 8,2 p. 100, de 16,3 p. 100 et de 11,6 p. 100 respectivement.

Parmi les recommandations présentées, mentionnons les suivantes: augmenter le contingentement d'inscriptions aux programmes de formation en réadaptation; minimiser les obstacles à l'immigration pour les travailleurs et travailler à améliorer le retour dans la profession; améliorer le niveau de satisfaction au travail; et examiner des façons différentes d'offrir les services de réadaptation.

Il y a aussi pénurie de techniciens médicaux spécialisés. Par exemple, c'est à cause d'une grave pénurie de techniciens en radiologie qu'on a dû restreindre en septembre 1989 le nombre de traitements pour les cancéreux à l'hôpital Princess Margaret de Toronto.<sup>26</sup>

Le Comité reconnaît l'importance primordiale des médecins dans les hôpitaux de soins actifs et leur influence sur la question de l'accessibilité, mais il s'agit là d'un problème vaste et complexe que le Comité ne croit pas pouvoir en tenir compte dans le cadre du présent rapport.

Les témoins ont fait observer que la planification des ressources humaines est nécessaire pour régler le problème de l'accessibilité. Voici ce que dit M. Gamble:

de fin de semaine, de même que durant les périodes de congé, ainsi que dans les grands centres — Montréal, Toronto et Vancouver.

La Société canadienne de cardiologie fait remarquer que la pénurie de personnel infirmier est une des causes des retards dans les interventions chirurgicales. Les fermetures de lits à Montréal sont attribuables à la pénurie de personnel infirmier.<sup>16</sup> En septembre 1989, on signalait en Colombie-Britannique 353 postes vacants d'infirmières ou d'infirmiers.<sup>17</sup> À Toronto, le nombre de postes vacants chez le personnel infirmier est deux fois plus élevé que dans le reste de l'Ontario.<sup>18</sup> Le Health Sciences Centre de Winnipeg exprime des inquiétudes semblables: «... des personnes ayant reçu une excellente formation émigrent vers d'autres provinces et d'autres hôpitaux ... il faut examiner sérieusement le milieu de travail».<sup>19</sup>

L'AIIIC a fait remarquer que la demande de personnel infirmier a augmenté en réaction à des facteurs tels que la gravité accrue des maladies, les changements qui se sont produits dans les caractéristiques de la maladie et dans la façon de dispenser les soins, ainsi que les changements démographiques.

Dans l'ensemble du Canada, les heures de soins infirmiers par jour-malade ont passé de 3,3 heures au début des années 1960 à plus de 5 heures à la fin de années 1970; les heures de soins infirmiers par intervention chirurgicales sont passées de moins de 9 heures à 11,5 heures; les heures de soins infirmiers par accouchement dans les départements d'obstétrique sont passées de 11 à 21 heures.<sup>20</sup>

L'un des principaux facteurs qui entraînent la démission du personnel infirmier, c'est, selon des témoins, l'insatisfaction au travail. Voici les doléances de l'AIIIC:

Dans les milieux hospitaliers, les facteurs de mécontentement les plus fréquemment cités sont: la pénurie de personnel pour assurer des soins de qualité, les tâches étrangères à la profession, le manque de participation à la prise de décision, le manque d'occasions de formation et l'horaire de travail rigide. Au nombre des facteurs sources d'insatisfaction, mentionnons aussi les salaires et avantages, les occasions de mobilité dans la carrière, le respect de la part des collègues infirmiers et des autres professions, la reconnaissance de la contribution des soins infirmiers au bien-être du malade et les possibilités limitées de pratiquer à titre de professionnel.<sup>21</sup>

et

... Il existe aussi une autre situation aberrante: après une certaine heure, l'infirmière ou l'infirmier peut tout à coup devoir accomplir toutes sortes de tâches qu'elle ou qu'il n'a pu accomplir avant ce moment. La ligne de démarcation se situe au moment où les personnes qui travaillent pas pendant ces heures. On trouve encore dans de nombreux hôpitaux des infirmières qui jouent le rôle de pharmaciennes dans la soirée.<sup>22</sup>

La pénurie de personnel infirmier, causée en partie par l'insatisfaction au sein de la profession, nuit à l'accessibilité aux services hospitaliers. Infirmières et infirmiers ont eux-mêmes proposé des solutions comme les suivantes:

1. Mettre en oeuvre les recommandations découlant des rapports provinciaux et touchant le moral et les conditions de travail du personnel infirmier sur des questions comme élaborer des stratégies pour retenir le personnel; assouplir les horaires; élargir le rôle du personnel

## CHAPITRE 3: PROPOSITIONS D'INITIATIVES FÉDÉRALES EN MATIÈRE DE PRESTATION DES SERVICES HOSPITALIERS

La *Loi constitutionnelle de 1867* stipule à l'article 92(7) que « L'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux... » est une responsabilité exclusivement provinciale. En vertu du régime d'assurance-hospitalisation instauré par le gouvernement fédéral, toutes les provinces assurent des services hospitaliers à leurs citoyens. Même si la santé est un rôle attribué aux provinces, le gouvernement fédéral assure un financement conformément à la *Loi sur le financement des programmes établis, 1977* à la condition que les services de soins de santé soient conformes aux stipulations fédérales décrites dans la *Loi canadienne sur la santé*.

Dans son étude, le Comité se rend bien compte que le gouvernement fédéral a un rôle limité dans la prestation des services hospitaliers. Nous maintenons toutefois que le gouvernement fédéral peut aider considérablement les provinces, en particulier sous forme de collaboration, pour permettre aux provinces de continuer à offrir des services de qualité. Le gouvernement fédéral doit maintenir une présence vigoureuse pour garantir le respect des objectifs nationaux du programme. Ainsi, dans la suite du présent chapitre, le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne des initiatives pour la prestation des services hospitaliers, ainsi que des initiatives en matière de politiques, au chapitre 4 plus loin.

### Planification des ressources humaines

Pour offrir des services hospitaliers de soins actifs de qualité, il faut pouvoir compter sur un nombre suffisant de dispensateurs de soins. Les témoins ont fait observer qu'il est essentiel de bien planifier les ressources humaines pour la prestation de services hospitaliers accessibles. Beaucoup de recommandations ont été formulées à cet égard, mais peu ont été mises en oeuvre. Cette inaction semble attribuable à un manque de coordination des initiatives à l'échelon provincial et au peu de leadership à l'échelon fédéral.

Environ 8 p. 100 de la population active canadienne travaille directement ou indirectement dans le réseau de santé. Le secteur hospitalier est à forte prédominance de main-d'oeuvre, les salaires comptant pour plus de 70 p. 100 des budgets de fonctionnement. Le personnel infirmier est le groupe professionnel le plus nombreux dans notre réseau de soins de santé et la rémunération de ce groupe compte pour environ 30 p. 100 des dépenses totales des hôpitaux.

En dépit de la croissance constante du nombre d'infirmières et d'infirmiers en exercice, la pénurie persiste et on prévoit qu'elle augmentera dans les années à venir si des mesures immédiates ne sont pas prises. La pénurie s'est fait sentir tant dans les régions géographiques éloignées que dans les secteurs de spécialités. La situation est critique pendant les quarts de nuit et



cathétérisme cardiaque, angioplastie et chirurgie à coeur ouvert étaient respectivement d'une moyenne de huit, cinq et 16 semaines.

La Société conclut qu'il y a pénurie de lits pour soins cardiaques et que la période d'attente est excessive.

Le Comité estime que les études systématiques sont valables pour évaluer l'accessibilité aux services hospitaliers et encourage un suivi serré des listes d'attente.

Le Comité conclut qu'il y a manifestement dans les hôpitaux de soins actifs des problèmes qui menacent l'accessibilité des services de ces hôpitaux, en particulier dans les grandes villes. Le Comité estime qu'il est nécessaire de «tirer la sonnette d'alarme» pour prévenir une crise généralisée. Il s'agit de questions urgentes, qui doivent être traitées sans retard par les gouvernements et les groupes intéressés du système des soins de santé.

La population s'inquiète d'autant plus que, en février 1990, le ministère de la Santé de la Colombie-Britannique a annoncé avoir pris des dispositions pour envoyer jusqu'à 200 cardiaques aux hôpitaux de l'État de Washington pour y subir une intervention chirurgicale urgente.

## Rapports des provinces

Depuis 1983, les provinces ont mis sur pied un nombre croissant de commissions et de groupes d'étude sur la santé (voir l'Annexe 2). Ces études ont été instituées principalement pour les raisons suivantes: coûts croissants, problèmes liés aux ressources humaines, questions touchant l'organisation des soins de santé et questions relatives à l'assurance de la qualité et à l'évaluation de la technologie médicale.

Il n'y a pas lieu de résumer ici ces rapports, mais nous en rappelons certaines recommandations concernant la réduction des coûts, le financement et le rapport coût-efficacité: réduction du nombre de lits de soins actifs et gel des immobilisations par les hôpitaux; gel du budget des hôpitaux, des salaires et des honoraires; initiatives budgétaires globales; augmentation du nombre de consultations externes et de réseaux d'appui locaux et à domicile; et questions touchant les ressources humaines.

Bon nombre de provinces ont également abordé la question d'une réorientation globale du réseau de soins de santé. Sur le plan de l'organisation, des recommandations portent sur la nécessité d'une planification rationnelle par opposition à la rivalité entre les institutions, sur le meilleur usage des lits d'hôpitaux et sur la mise en place mieux raisonnée de la technologie médicale coûteuse. Sur le plan de la gestion, les recommandations mettent l'accent sur l'utilisation de la recherche quantitative car, parce qu'on s'y prend mal pour recueillir et utiliser les données au sujet de l'état de santé des malades, la qualité de la gestion et de la planification dans les hôpitaux est moindre.

## Accessibilité aux services hospitaliers spécialisés

On s'est récemment beaucoup préoccupé des retards dans le traitement des maladies cardiaques dans de nombreux hôpitaux de soins actifs au Canada. C'est une inquiétude qui a attiré beaucoup d'attention de la part des médias. Voici ce que dit la Société canadienne de cardiologie (la Société):

Les soins cardiologiques au Canada ont été gravement compromis par le coût croissant de la technologie médicale et par la demande sans cesse plus élevée d'accès à cette technologie ... On prévoit également que les techniques améliorées de diagnostic permettront de déceler plus tôt les maladies du cœur pour lesquelles une intervention peut se révéler bénéfique.<sup>15</sup>

La Société a entrepris une étude systématique de 46 des plus grandes institutions de soins cardiologiques au Canada pour se préparer à notre étude. Des 33 centres qui ont contribué à l'étude, 20 ont signalé des problèmes importants quant à l'accessibilité.

Le taux d'occupation dans tous les centres de cardiologie au Canada est très élevé, allant de 84 p. 100 en Alberta à 96 p. 100 au Québec. Au 11 janvier 1990, il y avait 4 000 personnes sur les listes d'attente électorales en vue d'une chirurgie à cœur ouvert. Les listes d'attente pour

## Listes d'attente

Les témoins ont signalé leurs inquiétudes au sujet des listes d'attente dans les hôpitaux. Le Dr Ferguson, directeur de l'Extra-Mural Hospital, au Nouveau-Brunswick, a mentionné que les hôpitaux de soins actifs de Saint John, de Fredericton et de Moncton, ont des listes d'attente d'environ 2 000 personnes ou une période d'attente de deux mois.<sup>7</sup> Cependant, M. Fyke, de la Greater Victoria Hospital Society, a fait observer que les listes d'attente ne sont pas une bonne unité de mesure puisqu'elles varient énormément.<sup>8</sup>

L'Association médicale canadienne (AMC) a fait observer qu'il est difficile de recueillir et d'analyser des données exactes sur les listes d'attente des hôpitaux parce qu'elles dépendent de nombreux facteurs, notamment l'organisation du réseau faisant l'objet de l'enquête, les politiques de gestion de l'hôpital, les modalités de pratique des médecins, les ressources humaines et techniques disponibles et la composition de la population faisant l'objet de l'enquête.<sup>9</sup>

Toutefois, l'AMC favorise l'examen systématique des listes d'attente dans une région pour faire en sorte que les personnes ne figurent que sur une seule liste et pour s'assurer qu'elles n'ont pas été traitées ou que leur état de santé n'a pas évolué.

L'Association des infirmières et infirmiers du Canada (AIIIC) a aussi signalé la nécessité de vérifier les listes d'attente pour tenir compte des personnes qui figurent sur plus d'une liste de façon à minimiser les délais d'admission à l'hôpital.<sup>10</sup>

Le ministère de la Santé de la Saskatchewan signale une diminution de 38 p. 100 des listes d'attente depuis 1987, dont une réduction de 18 p. 100 dans l'année qui vient de s'écouler. Le changement est attribué à des politiques de gestion dynamiques.<sup>11</sup>

## Disparités régionales

Des témoins ont fait état des listes d'attente très longues dans les grandes villes du Canada. M. Marcoux, du Conseil de la santé et des services sociaux de la région du Montréal métropolitain, a déclaré:

Du 1<sup>er</sup> octobre au 15 novembre 1989, des données recueillies quotidiennement par le Conseil régional de Montréal auprès des 26 hôpitaux opérant un service d'urgence montrent que le taux d'occupation des civières se situe à 127 p. 100 dans notre région. Le taux d'occupation atteint 140 p. 100, si l'on considère seulement les 15 salles d'urgence les plus occupées de Montréal.<sup>12</sup>

M. Gamble, du Hospital Council of Metropolitan Toronto, a mentionné que Toronto a mis au point un registre central des ressources, avec des terminaux dans 23 hôpitaux de soins actifs, pour fournir des données sur le taux d'occupation, lesquelles sont mises à jour cinq fois par jour.<sup>13</sup> Le registre a pour but de faire le suivi des listes d'attente.

Dans sa réponse au questionnaire, le Yukon a fait la remarque suivante:

L'accès aux services locaux n'a pas connu de changements importants. Toutefois, l'accès aux centres de soins de troisième recours de Vancouver et d'Edmonton s'est détérioré comme le montre les listes d'attente croissantes.<sup>14</sup>



## CHAPITRE 2: Y A-T-IL UNE CRISE?

Il est difficile de mesurer avec justesse l'accessibilité des services de soins actifs. Pour avoir une idée de l'ampleur de la question, le Comité a examiné les aspects suivants: enquêtes sur l'opinion publique, comptes rendus dans les médias, listes d'attente signalées, disparités régionales et rapports des provinces. Il s'est aussi rendu dans une unité de soins cardiaques.

### Enquêtes sur l'opinion publique

Les Canadiens se montrent en général satisfaits de leur réseau de soins de santé et ils estiment que l'accès à des services de santé adéquats est un droit. Des sondages récents indiquent toutefois un changement d'attitude.

Dans un sondage fait en Ontario à la fin de 1989, 48 p. 100 des personnes interrogées ne pensent pas qu'elles auraient rapidement accès à des moyens de haute technologie si elles en avaient besoin.<sup>4</sup>

Un sondage Decima au printemps de 1988 indique que les Canadiens reconnaissent que les gouvernements ne seront peut-être pas capables de maintenir les normes élevées actuelles avec le financement présentement disponible.<sup>5</sup> La majorité des personnes interrogées estime que l'inefficacité et le gaspillage dans les hôpitaux et les installations de soins de santé contribuent à l'accroissement des dépenses en matière de santé.

En outre, ce sondage a révélé que près de la moitié des Canadiens affirment qu'ils seraient d'accord si on limitait l'accès aux traitements hautement spécialisés en ne les offrant que dans un ou deux hôpitaux de la région.<sup>6</sup> En Colombie-Britannique, en Ontario et dans les grandes villes, la majorité s'oppose à cette mesure, puisqu'on y voit une réduction possible des services. La mesure serait toutefois largement appuyée au Québec, dans les Prairies et dans les localités rurales.

### Comptes rendus dans les médias

Dans les médias, on parle des traitements retardés, des longues listes d'attente, des fermetures de lits et de la pénurie d'infirmières et d'infirmiers.

«Heart patients may be sent to the U.S.», [The Ottawa Citizen, 14 janvier 1990]; «Les urgences des hôpitaux sont de nouveau engorgées», [La Presse, Montréal, 9 novembre 1989]; «Heart patients face numbers crunch», [Calgary Herald, 30 avril 1989]; «Limited funds stymie elective surgery», [Halifax Chronicle Herald, 30 janvier 1989]; «Bed shortages blamed for patient line ups», [Winnipeg Free Press, 13 janvier 1989]; «Emergency rooms still strained beyond limits, doctors complain», [Montreal Gazette, 7 décembre 1988]; «Boy's death awaiting surgery to be probed», [Globe and Mail, 31 janvier 1990].

Ces articles reflètent-ils fidèlement la situation réelle? Les opinions varient à ce sujet.



Le Comité a accepté l'invitation de la Société canadienne de cardiologie de visiter l'Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa, où les membres ont eu l'occasion de voir un service hospitalier hautement spécialisé et d'entendre un exposé sur les problèmes des unités de soins cardiaques au Canada.

Pour aider le Comité à examiner les problèmes d'une population vieillissante, le Secrétaire de l'Étude démographique, le Dr E.M. Murphy de Santé et Bien-être social Canada, a présenté les résultats de son étude qui décrit les tendances démographiques qui sont en voie de façonner l'avenir du Canada.



hospitaliers de la part d'une population vieillissante. L'expérience récente porte à croire que l'accessibilité des services hospitaliers de soins actifs pourrait se restreindre et être davantage menacée à mesure que s'accroît la concurrence pour des ressources rares.

C'est aux gouvernements provinciaux que revient la responsabilité directe de dispenser les services de santé au Canada, dont les services hospitaliers. Cependant, dans la *Loi canadienne sur la santé*, le gouvernement fédéral fait valoir sa responsabilité pour ce qui est de définir et d'appliquer des normes nationales pour les services de santé. Pour être admissibles à des fonds en vertu de la *Loi sur le financement des programmes établis*, les provinces doivent se conformer aux critères du programme énoncés dans la *Loi canadienne sur la santé* et qui portent sur les points suivants: gestion publique; intégralité; universalité; transférabilité; et accessibilité.

Tous les hôpitaux du Canada doivent satisfaire à ces critères. La question de l'accessibilité est toutefois le problème le plus sérieux qui se pose aux hôpitaux ayant des contraintes financières. Le Comité se concentrera sur les principales difficultés auxquelles se heurtent les hôpitaux de soins actifs au Canada et sur la façon dont ces problèmes peuvent compromettre l'accès des malades aux services hospitaliers.

La présente étude ne vise pas à aborder tous les problèmes et toutes les questions qui se posent aux hôpitaux de soins actifs. Nous avons plutôt l'intention d'inviter des témoins à comparaître devant le Comité pour décrire les principaux problèmes qui se posent aux hôpitaux, notamment:

- l'existence, la fréquence et la gravité des listes d'attente pour les interventions diagnostiques, thérapeutiques et chirurgicales;
- les effets des coûts croissants de la technologie médicale sur les hôpitaux et leur incidence sur l'accessibilité des services;
- l'incidence d'une population vieillissante sur les dépenses des hôpitaux et sur la disponibilité des services de soins actifs;
- la pénurie de personnel dans les hôpitaux et son incidence sur l'accessibilité des services hospitaliers.

On a demandé à des représentants d'associations nationales dans le domaine des services de santé, ainsi que de provinces et de territoires, de comparaître comme témoins devant le Comité. Aucune province ni territoire n'a accepté l'invitation. Toutefois, la Saskatchewan a présenté un mémoire écrit et a offert d'envoyer au besoin son conseiller médical à titre de témoin.

Un fonctionnaire des services de santé d'une autre province a répondu ce qui suit:

L'ensemble de la question du réseau canadien des soins de santé, tant du point de vue de la prestation des services que de celui du financement global, a été le sujet de discussions bilatérales continues entre les ministres provinciaux de la Santé et des Finances et leurs collègues fédéraux. Les deux questions gagnent à être encore débattues de cette manière.

La Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan, la Nouvelle-Écosse et le Yukon ont été les seules à répondre au questionnaire rédigé par le Comité. On trouvera à l'Annexe I la liste des témoins qui se sont présentés devant le Comité.

## CHAPITRE 1: MANDAT

L'étude de l'accessibilité des services hospitaliers de soins actifs tire son origine d'un avis d'interpellation présenté par le Sénateur Paul David le 5 avril 1989:

... J'attirerai l'attention du Sénat sur un travail de recherche sur l'évolution des coûts du système de santé au Canada et ses conséquences, et sur la nécessité d'instituer un comité ou un sous-comité qui sera chargé d'examiner la question.<sup>1</sup>

Dans son discours au Sénat le 2 mai 1989, le Sénateur David fit part des résultats d'une étude sur les coûts des soins de santé qu'il a réalisée en 1989.<sup>2</sup> Le rapport montre que, bien que les dépenses pour les soins de santé aient augmenté en moyenne, en dollars constants, de moins de 5 p. 100 par année au cours de la période 1975-1985, d'importantes décisions relatives au financement et aux dépenses devaient être prises dans un proche avenir. D'autres pressions se feraient sentir à cause de la rareté des fonds publics, des disparités régionales dans l'éventail des services de santé offerts, des besoins croissants d'une population vieillissante et des coûts occasionnés par l'augmentation des nouvelles technologies médicales qui seront disponibles. Pour illustrer les contraintes subies par les hôpitaux, le Sénateur David attirera aussi l'attention sur la congestion des salles d'urgence, l'allongement des listes d'attente, la fermeture de lits et la désétude de l'équipement.

Le Sénateur David proposa que soit entreprise une étude des avantages et des inconvénients du réseau actuel de soins de santé et que soient recommandées des mesures qui tiennent compte des besoins des Canadiens et Canadiennes, ainsi que des ressources financières disponibles. Même si plusieurs sénateurs appuyaient cette proposition, on convint dans une certaine mesure que l'objectif était trop large.<sup>3</sup>

Après consultation du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (le Comité) pour réduire le champ de l'étude proposée, le Sénateur David présenta la motion ci-après le 27 juin:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à entreprendre une étude préliminaire sur les problèmes des hôpitaux et établissements de soins de courte durée, dans le cadre du Programme national de santé au Canada; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1990.

À l'automne de 1989, le mandat a encore une fois été réduit à la question de l'accessibilité et des grands problèmes qui se posent aux hôpitaux de soins actifs, comme il suit:

Les gens s'inquiètent de plus en plus de l'accessibilité des services hospitaliers de soins actifs. On parle beaucoup de la fermeture de lits, des longues listes d'attente en chirurgie élective et pour les interventions diagnostiques, des retards dans les traitements, des contrats s'entendent pour le financement d'immobilisations et de la pénurie de personnel. Les experts s'entendent pour reconnaître que les pressions financières sur les hôpitaux vont s'accroître au fur et à mesure qu'ils feront face aux coûts croissants de la technologie médicale et à la demande croissante de services

ANNEXE 1 .....	45
ANNEXE 2 .....	49
ANNEXE 3 .....	51
ANNEXE 4 .....	55



TABLE DES MATIÈRES

Page

CHAPITRE 1 :	MANDAT .....	1
CHAPITRE 2 :	Y A-T-IL CRISE? .....	5
	Enquêtes sur l'opinion publique.....	5
	Compte rendus dans les médias .....	5
	Les listes d'attente.....	6
	Les disparités régionales.....	6
	Rapports des provinces .....	7
	Accessibilité aux services hospitaliers spécialisés .....	7
CHAPITRE 3 :	PROPOSITIONS D'INITIATIVES FÉDÉRALES EN	
	MATIÈRE DE PRESTATION DES SERVICES	
	HOSPITALIERS .....	9
	Planification des ressources humaines .....	9
	Accessibilité des lits de soins actifs et vieillissement de la population.....	12
	Gestion de l'utilisation des ressources .....	19
	Évaluation de la technologie médicale .....	20
CHAPITRE 4 :	PROPOSITIONS D'INITIATIVES FÉDÉRALES EN	
	MATIÈRE DE POLITIQUES .....	23
	I : Financement .....	23
	a) Financement des programmes établis.....	23
	b) Financement d'immobilisations.....	28
	c) Subventions de recherche.....	29
	II : Leadership national .....	30
	a) Promotion de la santé.....	30
	b) Objectifs nationaux en matière de santé.....	30
	c) Initiatives pour améliorer la gestion des hôpitaux .....	31
	d) Conseil consultatif national des soins de santé.....	34
	III : Dispositions législatives .....	35
CHAPITRE 5 :	CONCLUSION .....	39
	RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	41



## REMERCIEMENTS

Le Comité désire remercier de tout coeur les nombreux témoins que leur dévouement à la cause de l'avvenir des soins de santé au Canada a amené devant lui. Il est également redevable de leur concours à sa conseillère en recherche, Patricia MacDonald, et au personnel du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, ainsi qu'à Mary Colbran-Smith, consultante en recherche sur les soins de santé, Bruce Squires, assistant de recherche, et Jean Michel Roy, greffier du Comité.

*La présidente*  
Lorna Marsden





## RAPPORT DU COMITÉ

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences  
et de la technologie a l'honneur de présenter son

## QUINZIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé à étudier et à faire rapport sur les problèmes  
des hôpitaux et établissements de soins de courte durée, dans le cadre du  
Programme national de santé au Canada, a, conformément à son ordre de  
renvoi du mercredi 28 juin 1989, entrepris cet examen et présente maintenant  
son rapport.

Respectueusement soumis,

*La présidente*  
Lorna Marsden





## ORDRES DE RENVOI

**Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 28 juin 1989:**

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur David, appuyé par l'honorable sénateur Poitras,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à entreprendre une étude préliminaire sur les problèmes des hôpitaux et établissements de soins de courte durée, dans le cadre du Programme national de santé au Canada; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 14 mars 1990:**

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner,

Que l'ordre de renvoi du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie du 28 juin 1989, concernant les problèmes des hôpitaux et établissements de soins de courte durée, dans le cadre du Programme national de santé au Canada, soit modifié en retranscrivant les mots «31 mars 1990» et en les remplaçant par les mots «29 juin 1990».

Après débat,

La motion, mise au voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*  
Gordon Barnhart

## MEMBRES

*Présidente:* L'honorable sénateur Lorna Marsden

*Vice-Présidente:* L'honorable sénateur Brenda Robertson

et

Les honorables sénateurs  
Jack Austin, c.p.  
Lorne Bonnell  
Paul David  
Philippe Gigantès  
Jacques Hébert  
Michael Kirby  
\*Allan MacEachen, c.p.  
(ou Royce Frith)

Lorna Marsden  
Jack Marshall  
\*Lowell Murray, c.p.  
(ou William Doody)  
Brenda Robertson  
Mira Spivak  
Norbert Thériault  
Arthur Tremblay

*\*Membres d'office*

Nota: Les honorables sénateurs Cochrane, Fairbairn, Haidasz et MacQuarrie ont également participé aux délibérations du Comité.



# L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES HOSPITALIERS – Y A-T-IL UNE CRISE?

Comité sénatorial permanent  
des  
Affaires sociales, des sciences et  
de la technologie

PRÉSIDENTE  
L'honorable Lorna Marsden  
VICE-PRÉSIDENTE  
L'honorable Brenda Robertson

Deuxième session  
Trente-quatrième Parlement  
Juin 1990







Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MARSDEN

Le mercredi 13 juin 1990

Fascicule n° 23

QUINZIÈME RAPPORT DU COMITÉ

intitulé:

L'accessibilité des services hospitaliers  
—Y a-t-il une crise?

Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## Social Affairs, Science and Technology

*Chair:*  
The Honourable LORNA MARSDEN

Wednesday, June 13, 1990

Issue No. 23

FIFTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE

entitled:

Accessibility to Hospital Services  
—Is there a Crisis?



26  
51

Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

**Social Affairs,  
Science and  
Technology**

*Chair:*  
The Honourable LORNA MARSDEN

---

Tuesday, June 19, 1990

**Issue No. 24**

**First and last Proceedings on:**

Bill C-57, —An Act to provide for the protection of  
integrated circuit topographies and to amend certain  
Acts in consequence thereof

---

**INCLUDING:**

Sixteenth Report of the Committee

**APPEARING:**

The Honourable Pierre Blais,  
Minister of Consumer and Corporate Affairs

---

**WITNESSES:**

(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Affaires sociales,  
des sciences et  
de la technologie**

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MARSDEN

---

Le mardi 19 juin 1990

**Fascicule n° 24**

**Premier et dernier fascicule concernant:**

Projet de loi C-57, —Loi visant à protéger les topogra-  
phies de circuits intégrés et à modifier certaines lois en  
conséquence

---

**Y COMPRIS:**

Le seizième rapport du Comité

**COMPARAÎT:**

L'honorable Pierre Blais,  
Ministre des Consommateurs et des Sociétés

---

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Senator Lorna Marsden, *Chair*

The Honourable Senator Brenda Robertson, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Austin	*MacEachen (or Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (or Doody)
Gigantès	Spivak
Hébert	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Présidente:* L'honorable sénateur Lorna Marsden

*Vice-présidente:* L'honorable sénateur Brenda Robertson

et

Les honorables sénateurs:

Austin	*MacEachen (ou Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Spivak
Hébert	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 12, 1989:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator David, seconded by the Honourable Senator Cochrane, for the second reading of the Bill C-57, An Act to provide for the protection of integrated circuit topographies and to amend certain Acts in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody for the Honourable Senator David moved, seconded by the Honourable Senator Robertson, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat*, du mardi 12 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur David, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-57, Loi visant à protéger les topographies de circuits intégrés et à modifier certaines lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody, au nom de l'honorable sénateur David, propose, appuyé par l'honorable sénateur Robertson, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 19, 1990

(44)

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 11:04 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators David, Gigantès, Hébert, Marsden and Spivak. (5)

*In attendance:* Ms. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Pierre Blais, Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Witnesses:*

*From the Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Morris Rosenberg, Assistant Deputy Minister, Corporate Affairs and Legislative Policy;

Mr. Alan Troicuk, Senior Legal Analyst, Intellectual Property Review Branch, Legislative Review Directorate;

Ms. Johanne Daniel, Legal Analyst, Intellectual Property Review Branch, Legislative Review Directorate.

The Committee commenced its consideration of its Order of Reference dated June 12, 1990 respecting Bill C-57, an Act to provide for the protection of integrated circuit topographies and to amend certain Acts in consequence thereof.

The Minister made a statement and, with the witnesses, answered questions.

The Committee commenced its clause by clause study.

Clauses 2 to 35 carried.

Clause 1 carried.

The Title carried.

The Bill carried.

*Ordered*—That the Chair report the Bill without amendment to the Senate.

At 11:54 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 JUIN 1990

(44)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 11 h 04, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs David, Gigantès, Hébert, Marsden et Spivak. (5)

*Présente:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, administrateur de la recherche pour le Comité.

*Aussi présents:* Les sténographes du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable Pierre Blais, ministre des Consommateurs et des Sociétés.

*Témoins:*

*Du ministère des Consommateurs et des Sociétés:*

M. Morris Rosenberg, sous-ministre adjoint, Bureau des corporations et de la politique législative;

M. Alan Troicuk, Analyste juridique principal, Direction de la révision législative: propriété intellectuelle, Direction générale de la révision législative;

M<sup>me</sup> Johanne Daniel, Analyste juridique, Direction de la révision législative: propriété intellectuelle, Direction générale de la révision législative.

Le Comité entame l'étude de son ordre de renvoi du 12 juin 1990 concernant le projet de loi C-57, Loi visant à protéger les topographies de circuits intégrés et à modifier certaines lois en conséquence.

Le Ministre fait une déclaration, puis répond aux questions avec les témoins.

Le Comité entame l'étude du projet de loi article par article.

Les articles 2 à 35 sont adoptés.

L'article 1 est adopté.

Le titre est adopté.

Le projet de loi est adopté.

*Il est ordonné*—Que la présidence fasse rapport du projet de loi sans amendement au Sénat.

À 11 h 54, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Jean Michel Roy

*Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 19, 1990

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

## SIXTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-57, An Act to provide for the protection of integrated circuit topographies and to amend certain Acts in consequence thereof, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 12, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 19 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

## SEIZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-57, Loi visant à protéger les topographies de circuits intégrés et à modifier certaines lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 12 juin 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*La présidente*

LORNA MARSDEN

*Chair*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 19, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-57, to provide for the protection of integrated circuit topographies and to amend certain acts in consequence thereof, met this day at 11.00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Marsden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** I would like to call the meeting to order. This is the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology. We are reviewing Bill C-57, to provide for the protection of integrated circuit topographies and to amend certain acts in consequence thereof, which was referred to our committee on June 12.

Nous recevons aujourd'hui l'honorable Pierre Blais, ministre des consommateurs et des sociétés.

Mr. Blais became Minister of Consumer and Corporate Affairs in February of this year. Prior to this appointment, Mr. Blais held the post of Solicitor General of Canada in addition to the responsibilities he assumed on August 27, 1987 as Minister of State for Agriculture when he was appointed to the cabinet. We are very happy to welcome you in front of our committee this morning, Mr. Blais. I think this is the first time you have appeared in front of Social Affairs, Science and Technology.

**The Honourable Pierre Blais, Minister of Consumer and Corporate Affairs:** Yes.

**The Chairman:** Before you begin, would like to introduce the officials you have with you. I understand you then have a statement to make on the bill.

**Mr. Blais:** Yes.

**The Chairman:** Then we will have questions.

**Mr. Blais:** This is Mr. Morris Rosenberg, who is my Assistant Deputy Minister. This is Johanne Daniel. This is Alan Troicak.

Madame Johanne Daniel, analyste des politiques du ministère de la consommation et des sociétés, monsieur Alan Troicak, analyste principal des politiques du ministère de la consommation et des sociétés, monsieur Frédérick Loiselle qui travaille avec moi et madame Major.

Je m'excuse de mon retard.

As you know, integrated circuits are at the heart of modern technology in such sectors as information, communications, industrial manufacturing, medicine and space exploration, to name but a few. They are necessary to a growing number of commonly-used products, and related research activities run into the millions.

At present the United States and Japan control 90 per cent of the world market in the field. However, some 25 Canadian companies design and produce microchips, notably for the telecommunications sector where Canada is a world leader.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 19 juin 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi C-57, Loi visant à protéger les topographies de circuits intégrés et à modifier certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 11 heures, pour en faire l'étude.

**Le sénateur Lorna Marsden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** J'aimerais déclarer la séance ouverte. Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie doit étudier le projet de loi C-57 visant à protéger les topographies de circuits intégrés et à modifier certaines lois en conséquence. Ce projet nous a été renvoyé le 12 juin.

We have with us today the Honourable Pierre Blais, Minister of Consumer and Corporate Affairs.

M. Blais a été nommé ministre des Consommateurs et des Sociétés en février dernier. Il cumulait auparavant, depuis le 27 août 1987, le poste de Solliciteur général du Canada et de ministre d'État à l'Agriculture, date à laquelle il a été nommé au Cabinet. Nous sommes très heureux de vous accueillir ce matin, monsieur Blais. C'est bien la première fois, je crois, que nous avons ce plaisir.

**L'honorable Pierre Blais, ministre des Consommateurs et des Sociétés:** Oui.

**Le président:** Avant de commencer, je vous demanderais de présenter les personnes qui vous accompagnent. J'ai cru comprendre que vous aviez une déclaration à faire au sujet du projet de loi.

**M. Blais:** Effectivement.

**Le président:** Nous aurons ensuite des questions.

**M. Blais:** Je vous présente M. Morris Rosenberg, sous-ministre adjoint. Voici également Johanne Daniel et Alan Troicak.

Mrs. Johanne Daniel, Policy Analyst, Department of Consumer and Corporate Affairs, and Mr. Alan Troicak, Senior Policy Analyst, Consumer and Corporate Affairs, Mr. Frédéric Loiselle and Mrs. Major.

I apologize for being late.

Comme vous le savez, les circuits intégrés sont au cœur des technologies modernes dans des secteurs comme l'information, les communications, la fabrication industrielle, la médecine et l'exploration spatiale, pour n'évoquer que ces exemples. Ils sont utilisés dans un nombre croissant de produits d'usage courant, et les activités de recherche qui y sont reliées s'évaluent en millions de dollars.

À l'heure actuelle, les États-Unis et le Japon détiennent 90 p. 100 du marché mondial dans ce domaine. Toutefois, quelque 25 entreprises canadiennes conçoivent et produisent des microplaquettes, en particulier dans le secteur des télécommunications où le Canada est un chef de file mondial.

## [Text]

Honorables sénateurs, il me fait plaisir de prendre la parole devant vous aujourd'hui, honorables sénateurs, pour appuyer le projet de loi C-57, sur les topographies de circuits intégrés. Je suis d'autant plus heureux de le faire que, comme vous le savez, cette pièce législative, vous avez été en mesure de l'apprécier j'imagine, fait l'objet d'un assez large, pour ne pas dire d'un très large consensus au Canada.

La nécessité de légiférer sur la propriété intellectuelle des topographies de circuits intégrés est très manifestement réclamée par l'industrie. Ce projet de loi est vivement demandé par le secteur privé, appuyé par le secteur public et attendu même au plan international.

Je n'ai pas à vous convaincre, honorables sénateurs, que l'avenir du Canada comme pays industriel dépend largement de notre faculté d'adapter et d'intégrer surtout, l'innovation scientifique et technologique. Le gouvernement a fait de cet objectif une priorité. Ce projet de loi fait partie des engagements pris par notre gouvernement de mettre à jour la législation en matière de propriété intellectuelle. C'est une autre phase parmi les autres éléments de ce processus.

Il s'ajoute aux modifications apportées à la loi sur les brevets et à la loi sur le droit d'auteur. Un encadrement législatif moderne de la propriété intellectuelle constitue, vous en conviendrez, un élément primordial d'une économie saine et compétitive. C'est pourquoi il est aussi impérieux d'adapter nos dispositions législatives aux besoins des nouvelles technologies au plan de la protection et de l'équité.

Thus the legislation will provide for the exclusive rights of designers with regard to four specific points: The unauthorized copying of a protected topography or a significant part of such a topography; the unauthorized fabrication of an integrated circuit that includes such a topography; the commercial import or export of a topography, including sale, rental, promotion or exhibition for purposes of sale, rental or distribution; the commercial import or export of an industrial product that includes an integrated circuit containing a protected topography.

Les lois actuelles cependant ne protègent pas suffisamment les droits des concepteurs de circuits intégrés, ce qui pourrait inciter les entreprises à quitter le Canada et poursuivre leurs activités là où leurs droits sont reconnus et protégés. (Je pourrai vous donner d'ailleurs quelques chiffres là-dessus tout à l'heure, j'imagine que vous les avez aussi.)

Or en protégeant la propriété intellectuelle de la topographie—ou du dessin des circuits intégrés, nous assurons la compétitivité de l'industrie canadienne et nous faisons en sorte de favoriser la recherche, les investissements et la production au Canada de ces topographies.

Acet égard, signalons simplement qu'en 1988, les exportations canadiennes d'équipement de télécommunications se sont élevées à 750 millions de dollars.

C'est donc dire que notre expertise en matière de conception et de fabrication de microplaquettes est essentielle à notre compétitivité sur le marché de la microélectronique. Parce que cette nouvelle technologie évolue si rapidement, nous avons prévu une clause de révision de cinq ans dans ce projet de loi. Ainsi, nous pourrions modifier le contenu de la protection qu'il

## [Traduction]

Honourable Senators, it gives me great pleasure to speak to you today in support of Bill C-57 concerning integrated circuit topographies. I am all the more pleased to do so since, as you know, this legislation has been receiving, as I imagine you have been in a position to appreciate, fairly, indeed very, widespread support in Canada.

The industry has stressed the need for legislation to protect the intellectual property rights of integrated circuit topographies. This bill is urgently requested by the private sector; it is supported by the public sector and expected even at the international level.

I need not convince you, Honourable Senators, that Canada's future as an industrial country, depends largely on our ability to adapt and integrate scientific and technological innovation. Our government has made this objective a priority. This bill is part of the commitment we have made to update the legislation on intellectual property. It is another phase among many in this process.

It goes hand in hand with the amendments made to the Patent Act and to the Copyright Act. I am sure you will agree that up-to-date legislation on intellectual property is an essential element of a healthy and competitive economy. That is why it is imperative to adapt our legislative provisions to the needs of new technologies with respect to protection and equity.

Ainsi, la loi assurera des droits exclusifs aux concepteurs en ce qui touche quatre points précis: la copie non autorisée d'une topographie protégée ou d'une partie importante de cette topographie; la fabrication non autorisée d'un circuit intégré incorporant cette topographie; l'importation ou l'exportation commerciale d'une topographie, incluant la vente, la location, la promotion ou l'exposition à des fins de vente, de location ou de distribution; et l'importation ou l'exportation commerciale d'un article industriel renfermant un circuit intégré incorporant une topographie protégée.

The existing acts, however, do not protect sufficiently the rights of integrated circuit designers. Without adequate protection, these companies may leave Canada to pursue their business in a country where their rights are recognized and protected (I can also give you a few figures in a moment; I imagine you have them already).

So by protecting the intellectual property of the topography—or design—of integrated circuits, we are ensuring the competitiveness of Canadian industry and doing so in a way that promotes research, investment and production of these topographies in Canada.

In this context, let me mention that, in 1988, Canadian exports of telecommunications equipment reached \$750 million.

In other words, our expertise in the design and production of microchips is essential to our competitiveness in the microelectronics market. Because this new technology evolves so quickly, we are including a five-year review clause in this bill. We may thus amend the content of the protection it offers and determine whether it is still effective and relevant.



[Text]

procure et juger à ce moment-là si elle est toujours efficace et pertinente.

Le projet de loi que nous avons soumis à l'attention des députés et des sénateurs a fait l'objet de vastes consultations; nous nous sommes attachés à mettre en place une législation qui soit adéquate et moderne, qui donne au Canada une protection comparable à ce qui existe dans les pays avec lesquels nous transigeons. Elle permettra ainsi aux concepteurs canadiens de protéger leurs intérêts aussi bien ici qu'à l'étranger.

Nous avons également prévu un mécanisme d'octroi des droits de propriété intellectuelle qui soit simple et puisse être exercé par leurs détenteurs sans intervention gouvernementale.

Thank you very much.

La loi protégera les topographies pour une période de dix ans, et prévoit à cette fin tout l'éventail des recours civils tels que l'injonction, les dommages-intérêts et les dommages exemplaires.

En proposant ce projet de loi, honorables sénateurs, nous visons trois objectifs majeurs: stimuler la créativité des industriels canadiens, encourager une production et une diffusion adéquate des objets émanant de la création intellectuelle canadienne, et enfin renforcer notre système commercial au plan international. Je crois fermement, honorables sénateurs, que le projet de loi C-57 rencontre tout à fait ces objectifs.

Je suis certain que vous vous joindrez aux députés de la Chambre des communes pour y accorder votre appui.

Je vous remercie, madame la présidente.

**The Chairman:** The first questioner on this bill will be Senator Gigantès.

**Le sénateur Gigantès:** Monsieur le ministre, vos buts sont louables. Peut-être pourriez-vous nous expliquer un tout petit peu pourquoi il y a des petites entreprises qui devraient accueillir ce projet de loi avec joie, et qui semblent être inquiétées par ce projet de loi. Elles semblent dire, par exemple, d'après *Canadian Biotech '89*:

Pour prendre et garder une part du marché, il serait très important de jouir d'une protection suffisante de la propriété intellectuelle, mais les petites entreprises estiment parfois que cette protection ne vaut pas la peine de suivre la procédure de délivrance des brevets, qui est le seul moyen de l'obtenir. Elles invoquent comme motif que cette procédure est trop longue et trop coûteuse. En outre, étant donné la durée et le coût des recours aux tribunaux, beaucoup d'entre elles ne sont pas en mesure de défendre leurs brevets.

Elles disent que si les brevets sont attaqués par un géant qui peut se payer quelques régiments d'avocats, la petite entreprise ne pourra pas se défendre. Pourtant c'est vers ces petites entreprises que nous nous tournons, et, souvent, au Québec, pour l'innovation. Auriez-vous l'amabilité de commenter là-dessus?

**M. Blais:** Sénateur Gigantès, vous soulevez à une question qui touche peut-être davantage les brevets mais qui me permet, comment dirais-je, de l'aborder d'une autre façon. On sera toujours pris entre deux feux, entre l'importance de protéger les droits de propriété intellectuelle et d'assurer l'accessibilité à la technologie et aux entreprises également.

[Traduction]

The bill that we have brought to Members of Parliament and Senators for consideration is the product of very broad consultation. We were determined to establish modern legislation equal to the task, legislation that would give Canada protection comparable to that of our trading partners. Accordingly, it will allow Canadian designers to protect their interests both here and abroad.

We have also provided a mechanism for granting intellectual property rights that is simple and can be used by rights holders without government intervention.

Je vous remercie.

The legislation will protect topographies for a period of ten years, and for this purpose provides for a whole range of civil remedies such as injunctions, general damages and punitive damages.

In proposing this bill, Honourable Senators, we have three major objectives: to stimulate creativity in Canadian industry, to encourage the production and dissemination of results of Canadian intellectual creativity, and to strengthen our commercial network internationally. I believe very strongly, Honourable Senators, that Bill C-57 meets all of these objectives.

I am certain you will join with the members of the House of Commons in supporting it.

Thank you, Madam Chairman.

**Le président:** Le premier à poser une question sera le sénateur Gigantès.

**Senator Gigantès:** Mr. Minister, your goals are praiseworthy, but perhaps you could explain to us a little why some small businesses that should be welcoming this bill with open arms in fact appear concerned over it. They seem to be saying, for example, according to *Canadian Biotech 1989*:

To capture and keep market share, it is very important that we have adequate protection of intellectual property, but small businesses sometimes feel that this protection is not worth the trouble of going through the patent process, which is the only means of obtaining such protection. The reason they give is that the process is too long and costly. Given the time and cost involved in seeking remedy in the courts, many small businesses are not in a position to defend their patents.

They say that, if a patent is attacked by the big corporations, which can hire regiments of lawyers, small businesses cannot defend themselves, yet it is to the small businesses that we look—and this is often the case in Quebec—for innovation. Would you please begin on that point?

**Mr. Blais:** Senator Gigantès, you are asking a question which perhaps concerns patents to a greater extent, but which enables me to discuss the matter . . . How shall I say? We will always be caught between the devil and the deep blue sea, between the importance of protecting intellectual property

[Text]

Permettez-moi une parenthèse là-dessus qui peut, peut-être, vous intéresser. On s'est rendu compte, en autre, qu'actuellement au niveau des brevets, nous avons des millions et des millions de brevets pour ne pas dire des milliards en valeur qui sont actuellement dans nos cales, ici à Ottawa et qui sont plus ou moins accessibles, mais les gens n'y ont pas vraiment accès.

Je vous dirai, pas en boutade mais presque avec un certain regret, que l'on réalise souvent que les entreprises qui ont investi temps et argent pour inventer de nouvelles technologies, de nouveaux produits, réalisent que s'ils avaient pris le temps de vérifier, ce que nous avons actuellement dans nos banques de données, ils se seraient aperçus que cela à déjà été inventé et est déjà répertorié. C'est presque navrant de constater que des éléments qui manque c'est comment rendre la technologie et l'invention plus accessible. Comment rendre le fruit de nos recherches, particulièrement celles de nos canadiens et même celles de l'étranger parce qu'il faut le dire maintenant que c'est international, plus accessibles aux gens rapidement pour qu'ils puissent vérifier si ce sur quoi ils travaillent, a déjà fait l'objet de recherches intenses.

Je suis obligé de vous dire, honorables sénateurs, que dans bon nombres de cas, jusqu'à un certain point, ce n'est pas la faute de personne. Soit que les gens ne savent pas trop comment s'y prendre, et ils n'y ont pas facilement accès. Nous avons d'ailleurs entrepris, c'est peut-être un peu à côté de la question, mais ça ne l'est pas vraiment parce que vous avez touché un point essentiel de la connaissance technologique, on a actuellement un plan d'automation échelonné sur plusieurs années au niveau de tout le secteur des brevets au Canada pour faire en sorte qu'un Canadien qui est à Victoria ou à Vancouver ou à St. John's puisse avoir accès à ce qui est actuellement dans nos filières à Hull, dans le ministère depuis des années, depuis que les gouvernements se sont succédés. Finalement, dans bon nombre de cas, si l'on pouvait y avoir accès par voie d'ordinateur à Vancouver, on pourrait épargner des montants d'argent très élevés.

Là-dessus, il faut assurer aux petites entreprises comme aux grandes, la protection sur la propriété intellectuelle dans laquelle ont mis temps et argent pour la bâtir. Il faut aussi s'assurer qu'ils ne puissent pas être copiés et recopiés trop facilement au détriment de ces entreprises-là.

Je comprends qu'il y a souvent un problème pour des entreprises et qu'ils peuvent se retrouver devant les tribunaux pour défendre âprement ce qu'ils ont mis du temps à gagner, ce qu'ils ont mis du temps, j'oserais dire, à inventer. Honorables sénateurs, vous en conviendrez, que le gouvernement ne peut pas prendre toutes les mesures pour transformer le système de ce côté-là. Cela est difficile dans une société ouverte comme la nôtre. Il faut s'assurer qu'une petite entreprise tout comme une grande, ait les mêmes droits devant les tribunaux. Vous êtes un grand démocrate sénateur Gigantès, vous savez comment les gens se retrouvent devant les tribunaux. On peut pas les juger. On doit présumer, c'est un devoir de présumer, je crois, que tous les gens vont être traités sur un pied d'égalité et que la grande entreprise qui possède des milliards d'actif n'aura pas

[Traduction]

rights and guaranteeing access to technology for business as well.

If you would permit me a brief digression, which might be of interest to you, we have also realized that we currently have millions and millions, even billions of dollars in patents stored away here in Ottawa and which are more or less accessible, but people do not really have access to them.

I can tell you, not as a joke, but almost with a certain amount of regret, that we often realize, or rather businesses that have invested time and money to invent new technologies and products often realize that, if they had taken the time to check—because we now have all the information in data-bases—they would have seen that their new technologies or products had already been invented and were already listed. It is almost heartbreaking to see that one of the missing pieces is access to technologies and inventions, access to the fruits of the efforts of our research, particularly research by our Canadian researchers and even those abroad—because we now have to admit that the whole thing is international—so that people can have quick access and check whether what they are working on has already been the subject of intensive research.

I am obliged to tell you, Senator, that, in many cases—and to a certain point it is not the person's fault—but either people are not really sure how to go about it or do not have easy access to the information. This may be somewhat beside the point, although not really because you have put your finger on a tender point concerning technological knowledge, but we are currently in the middle of a multi-year plan to automate the entire patent sector here in Canada so that Canadians in Victoria or Vancouver or St. John's can access what has been accumulating in our departmental files in Hull for years through successive governments. Ultimately, in many cases, if people could access that information by computer in Vancouver, they could save themselves large amounts of money.

At the same time, we have to ensure that large and small businesses alike enjoy protection of their intellectual property, which they have spent time and money to build. We have to ensure as well that that property cannot be copied or recopied too easily to the detriment of those businesses.

I understand that there is a problem for businesses that may find themselves before the courts and that may have to defend that they have spent so much time earning, or inventing. As I am sure you will agree, Senator, in an open society such as ours, it is difficult for the government not to take all possible measures to change the system in this respect. It must ensure that large and small businesses have the same rights before the courts. Even though you are a great democrat yourself, you know how it is for people before the courts. We cannot judge, and we must presume—it is our duty, I believe, to presume—that all people will be treated equally and that the big business that has billions of dollars worth of assets will have no advantage over a small business. If that were not the case, we would be calling into question the system of protection, our judicial



[Text]

un avantage sur une petite entreprise. A ce moment-là, on mettrait en doute le système de protection, le système judiciaire qui est reconnu comme étant un des meilleurs au monde avec la Charte des droits qui lui est accolée. Je ne peux pas malheureusement répondre à cela. C'est une question que les tribunaux auront à apprécier. Je ne crois pas que l'on puisse dans une législation amener une plus grande protection qui permette d'éviter les situations peut-être malheureuses que vous avez soulignées. Je ne sais pas si vous aviez des cas en tête, mais c'est bien évident que de temps à autre on pourra penser que des petites entreprises auront à affronter de grandes entreprises.

Je ne crois pas que ce soit dans l'objet que nous visons aujourd'hui. Jusqu'à un certain point, on fait affaire avec beaucoup de petites entreprises. On a 25 entreprises canadiennes qui, jusqu'à un certain point avec ce projet de loi-là, seront protégées au même titre que toutes les autres entreprises du secteur à travers le monde. Au cours des dernières années plusieurs de ces secteurs-là ont atteint des milliards et des milliards de chiffres d'affaires à travers le monde. Si nous ne protégeons pas notre secteur adéquatement, il y a des chances que même les petites entreprises que nous avons pourraient éventuellement disparaître ou s'en aller.

**Le sénateur Gigantès:** Il y a deux points là-dessus: il y a le revers de la médaille que vous venez de nous présenter. Ce que vous demandez à quelqu'un qui veut un brevet, en vertu de cette législation, n'est pas assez détaillé. Donc, un géant de l'industrie peut faire une demande très extensive qui bloque des avenues de recherches pour des petites entreprises et, ayant accès à ces régiments d'avocats dont je vous parlais, il pourrait bloquer des petites entreprises qui veulent entrer dans un certain domaine. C'est rendre l'entrée dans le domaine onéreuse. C'est ce que tâche de faire toutes les grosses entreprises. C'est normal.

**M. Blais:** Honorables sénateurs, j'imagine que lors de précédentes discussions vous avez été en mesure d'apprécier les topographies? Est-ce qu'on a exhibé le type de topographie?

**Le sénateur Gigantès:** Oui, monsieur le ministre.

**M. Blais:** C'est bien évident que je ne suis pas l'expert pour déterminer la différence entre microplaquettes et tout ça. Ce qu'on m'a présenté et je demanderais à madame Daniel de compléter la réponse pour moi, si vous le permettez, c'est que ce qui est protégé, c'est vraiment une topographie, c'est l'équivalent de ce qui est protégé dans les autres pays. Ce projet de loi nous permet d'ajuster notre législation interne à celle des autres pays parce que toutes les entreprises doivent bénéficier d'une protection équivalente.

Maintenant, d'après ce que l'on m'a représenté c'est que cette protection de plan de topographie m'apparaissait suffisante. Je ne sais pas, madame Daniel, si vous pouvez ajouter quelques éléments là-dessus.

**Mme Johanne Daniel, analyste des politiques, ministère de la consommation et des sociétés:** Certainement, monsieur le ministre.

[Traduction]

system, which is recognized as one of the best in the world, with the Charter of Rights that is now part of it. Unfortunately, I cannot answer that. That is a question which the courts will have to assess. However, I do not believe that we can bring in any single piece of legislation that will provide greater protection, or that will enable us to prevent the perhaps unfortunate situations which you have described. I do not know whether you have any particular cases in mind, but it is conceivable that small businesses will occasionally have to confront big businesses.

I do not believe that, in the objective we have in view today... We deal with many small businesses. We have 25 small Canadian businesses which, to a certain extent, will be protected under this bill in the same way as all other businesses in the sector throughout the world. In recent years, we have seen a number of these sectors. We are talking about billions and billions of dollars in sales around the world. And if we do not protect our sector adequately, there is a chance that even our small businesses may eventually disappear or leave the country.

**Senator Gigantès:** There are two points in that regard. There is the other side of the coin which you have just presented, and that other side is that you are not requiring detailed enough information from patent applicants under this legislation. A giant in the industry may make a very extensive application that blocks all avenues of research for small businesses and since it has access to regiments of lawyers, as I just mentioned, it could block the way for small businesses wishing to enter a certain field. It could make it costly for small businesses to enter the field. That is what all the other businesses are trying to do. And that is only natural.

**Mr. Blais:** Senator Gigantès, I imagine you mean that, in the course of earlier discussions, you were able to appreciate... Were you shown the topographies? Was the particular type of topography exhibited?

**Senator Gigantès:** Yes, Mr. Minister.

**Mr. Blais:** Obviously I am no expert at telling the difference between microchips and so on. What I was shown—and, with your permission, I would ask Mrs. Daniel to assist me in this answer—is that what is protected, the topography, is truly a topography. It is the equivalent of what is protected in other countries and this enables us to adjust our own legislation to that of other countries because all businesses must enjoy equivalent protection.

Now what we are going to say is that this topography protection seems to me adequate. I don't know, Ms. Daniel, whether you can add anything to that.

**Ms. Johanne Daniel, Policy Analyst, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Of course, Mr. Minister...



[Text]

**Le sénateur Gigantès:** Ce n'est pas suffisant. Ce que je dis c'est que c'est trop vague, peut-être, il n'y a pas assez de détails de sorte qu'ils peuvent avec des choses assez vagues bloquer certains domaines de recherches et pouvoir dire ensuite que si une petite entreprise vient prendre un brevet, elle ne doit pas l'avoir parce que le géant a dit: j'ai déjà trouvé quelque chose dans ce domaine.

**Mme Daniel:** Il y a plusieurs éléments dans votre question, sénateur Gigantès. Premièrement, il faudrait préciser à prime abord que ce n'est pas une loi sur les brevets. C'est vraiment une loi spécifique aux topographies de circuits intégrés. De cette façon-là, cette loi-là est complète en soi. Elle emprunte quelques petits éléments de la loi sur les brevets mais c'est tout. Pour le reste, il faut vraiment se fier à cette loi-là pour savoir quel est le régime de protection.

Comment cela fonctionne? Un producteur de circuits intégrés va aller au bureau d'enregistrement pour obtenir un enregistrement de sa topographie. Tout ce qu'il a à satisfaire pour pouvoir obtenir l'enregistrement de sa topographie, c'est qu'il a bien une topographie premièrement, il faut que l'information soit suffisante pour être capable d'identifier la topographie par rapport à une autre. On demande de ne pas divulguer toute l'information par rapport à la topographie si jamais il veut se garder de certains compétiteurs, il pourra garder certaines informations. A tout prix il faut que l'information soit suffisante pour identifier cette topographie-là par rapport à une autre.

**Le sénateur Gigantès:** Alors, cela c'est la partie A de l'information.

**Mme Daniel:** C'est la partie A de l'information.

**Le sénateur Gigantès:** La partie B n'est pas divulguée, disons, pour cet argument. Alors, il peut revenir plus tard et vous dire: Madame Marsden qui veut enregistrer sa topographie, est en train d'enfreindre mon invention qui est couverte par la partie B que je ne vous ai pas divulguée.

**Mme Daniel:** Non, justement j'en arrive à cela. D'une part, on va déterminer par règlement combien d'information doit être divulgué. On va, par règlement, déterminer que de l'information suffisante serait, par exemple, d'avoir une photographie de la topographie avec pas plus de une image sur cinq de cachée.

Aux États-Unis ça fonctionne comme cela et d'ailleurs partout à travers le monde ça fonctionne comme cela pour la simple et bonne raison que ce que l'on veut protéger par cette loi-là, c'est la reproduction illégale. Ce n'est pas comme des brevets d'invention exactement où l'on protège toute utilisation de l'invention. Ici ce n'est que la reproduction illégale que l'on veut empêcher. A ce moment-là, c'est une protection qui est beaucoup moins grande que celle des brevets et, donc, il faut avoir des sauvegardes dès le moment du dépôt d'une demande de protection ou d'une demande d'enregistrement. C'est pour cela que partout à travers le monde, on a permis de ne pas dévoiler certaines informations. Partout à travers le monde on s'est accordé à dire qu'il faut quand même pas permettre de tout cacher. Ce n'est pas cela le but. Le but est tout simplement de se garder un peu d'information qui donnerait trop un avantage aisé à un compétiteur à ce moment-là.

[Traduction]

**Senator Gigantès:** It is not adequate. What I am saying is that small firms may seek patents for large items of intellectual property, but not provide enough details on their application. As a result, larger firms may offer fairly vague arguments to block certain fields of research. If a small business applies for a patent, they can then say that it should not have it because they have already found something in that field.

**Ms. Daniel:** There are number of parts to your question, Senator Gigantès. First, it should be said from the outset that we are not talking about the Patent Act. This is truly a statute specific to integrated circuit topographies. As a result, this act is complete in itself. It borrows a few small points from the Patent Act, but that is all. Apart from that, one must really look at this bill to determine what the system of protection is.

How does it work? An integrated circuit producer goes to the Registration Office to register his topography. All he has to do to register his topography is, first of all, to have a topography, a topography that is distinct from another. He is not asked to disclose all the information concerning the topography. He may withhold certain information so that he can protect himself from certain competitors, but, at all costs, the information he gives must be adequate for the purpose of identifying that topography relative to another.

**Senator Gigantès:** So that is Part A of the information.

**Ms. Daniel:** That is Part A of the information.

**Senator Gigantès:** Part B is not disclosed for this argument. So he may come back later and say: Senator Marsden, who wants to register her topography, is infringing on the patent of my invention which is covered by Part B, which I did not disclose to you.

**Ms. Daniel:** No, I am coming to that. First, we want to determine by regulation how much information must be disclosed. We want to determine by regulation how much information would be adequate. For example, we might have a photograph of the topography with no more than one picture out of five hidden.

That is how the system works in the United States, and that is how it works throughout the world for the simple reason that what the invention is being protected against is illegal reproduction. This is not like patents of inventions, which are designed to protect against all uses of the invention. Here we only want to prevent illegal reproduction. So this type of protection is much less comprehensive than patent protection, and so there must be safeguards from the moment an application is filed for protection or registration. That is why applicants throughout the world are permitted to withhold certain information. There is general agreement around the world that applicants cannot, however, be permitted to withhold everything. That is not the purpose. The purpose is quite simply to enable applicants to withhold some information which would give the applicant's competitor of the moment an easy advantage.

[Text]

Je ne sais pas si vous comprenez bien. Aux États-Unis, par exemple, on a permis de déposer le circuit intégré pour pouvoir obtenir un enregistrement et de déposer, par exemple, quatre masques sur cinq. C'est fait par masque c'est fait par couche, c'est comme des photographies qui se superposent et alors on permet de cacher un masque sur cinq, qui va donner un peu de problème à un compétiteur pour essayer de refaire exactement la même topographie. Mais le compétiteur, par exemple, pourra savoir très bien, en allant au bureau d'enregistrement, que cette topographie-là est protégée et qu'il ne doit pas la reproduire impunément sans permission.

**Le sénateur Gigantès:** Alors, prenez, s'il vous plaît, à la page 5 du projet de loi, l'article 6(1) qui dit:

Quiconque accomplit l'un des actes visés au paragraphe 3(2) sans le consentement du propriétaire de la topographie enregistrée, viole le titre de protection de ce dernier.

Ensuite, à la parenthèse 2, on dit:

(2) malgré le paragraphe (1), il n'y a pas de violation dans les cas suivants:

Alors, il peut prendre le bidule en question, le découper, l'analyser, l'étudier et presque le copier. Si vous lisez toutes ces parties de l'article 6:

(a) accomplissement de l'un des actes visés aux alinéas... aux fins soit d'analyse ou d'évaluation de la topographie enregistrée, soit de recherche ou d'enseignement lié au domaine des topographies;

Alors, si l'analyse, le découpe, il le comprend pour l'enseigner.

Il peut créer une autre topographie... :

... à la base d'une telle analyse, évaluation ou recherche et qui est elle-même originale au sens des paragraphes 4(2) ou (3);

Ça, c'est une nouvelle utilisation. C'est pour cela que les petites entreprises disent: je vais avoir beaucoup d'emmerdement à faire de l'enregistrement, ça va prendre beaucoup de paperasse et foncièrement la protection que l'on me donne si l'on regarde l'article 6(2) n'est pas vraiment très grande.

**M. Blais:** Quand vous parlez de la petite entreprise, ce que j'avais compris et les représentations qui m'ont été faites lors de la consultation qui a été menée, vous en conviendrez monsieur le sénateur, elle a été assez large, les entreprises individuellement comme les associations représentant ces entreprises se sont toutes dites favorables à cela et la considéraient comme étant suffisante. Il est bien évident que la ligne de démarcation représente peut-être un problème. Mais lorsque vous soulevez que des entreprises ont mentionné ce problème, il n'y a rien qui a été porté à mon attention, il n'y a pas d'entreprises au Canada qui s'y sont opposées. Pour moi c'est une nouvelle. On s'en était bien assuré au ministère. C'est ce que j'ai vérifié avant même de déposer le projet de loi. Je dirais que tout le secteur était vraiment favorable, ce n'était même pas jusqu'à un certain point controversé à ce moment-là.

[Traduction]

I don't know whether you understand me entirely. In the United States, for example, applicants are permitted to file the integrated circuit when registering the topography and to file, for example, four masks out of five. The topography is made up of masks, of layers. It is like a photograph, in which layers are superimposed on one another. So applicants are allowed to block out one of the five masks, something that will cause problems for competitors trying to replicate the same topography. But the competitor, for example, will know very well, from going to the Registration Office, that that particular topography is protected and that he cannot reproduce it freely without permission.

**Senator Gigantès:** Then please look at page 5 of the bill, at subsection 6(1) which reads:

The exclusive right in a registered topography is infringed by any person who does any act referred to in subsection 3(2) without the consent of the owner of the registered topography.

Further on, subsection 2(1) reads:

Notwithstanding subsection (1), it is not an infringement in the following cases...

So a person may take the topography in question, cut it up, analyze it, study it and almost copy it. If you read all the exceptions in section 6:

(a) to do any act referred to in paragraph 3(2)(a) or (b)... for the sole purpose of analysis or evaluation or of research or teaching with respect to topographies.

So a person can analyze it, cut it up and understand it to teach about it.

He may create another topography:

Created on the basis of the analysis, evaluation or research referred to... and that is original within the meaning of subsection 4(2) or (3)...

That is a new use. That is why small businesses are saying: I am going to have a lot of problems registering my topography; there is going to be a lot of paperwork involved and, ultimately, if I look at subsection 6(2), I will not be getting a great deal of protection.

**Mr. Blais:** When you say small business, what I understood, and from the representations that were made to me during the consultation that was conducted, I am sure you will agree Senator, is that that notion was fairly broad. Individual businesses as well as the associations representing them all came out in favour of that and considered it adequate. Of course, it may be a problem knowing where to draw the line, but when you say that businesses mentioned that problem, nothing of that sort was brought to my attention; no businesses in Canada objected to it. That is news to me. We were well assured of this at the Department. That is what I checked before even tabling the bill: that the entire sector was in favour of it. It was not even slightly controversial at that point.



[Text]

**Le sénateur Gigantès:** Je voudrais passer à un autre aspect de la protection, monsieur le ministre. Très souvent, nous le savons d'ailleurs, on développe quelque chose de bon ici mais par manque de capital, par l'impossibilité de mettre les choses sur le marché, nos inventeurs ou la petite entreprise qui a développé quelque chose ici se vend. L'invention personnelle est volée et tout à une multinationale et elle s'en va à Denver ou San Francisco.

Si on est intéressé à avoir une haute technologie au pays, on pourrait peut-être utiliser la liberté que nous donne dans le domaine de la défense l'Accord sur le libre-échange pour favoriser le développement de ces technologies sous contrat militaire et qui peuvent exclure la vente de ces inventions à d'autres et on les finance pour développer ces choses. Les circuits intégrés ont beaucoup d'applications qui peuvent avoir des applications militaires et non militaires. Ce n'est peut-être pas dans cette législation qu'on pourrait l'inclure et passer à côté des vrais problèmes où on prend les produits et on les déménage ailleurs.

**M. Blais:** Si vous le permettez, monsieur le sénateur, c'est que la principale raison qui nous a été mentionnée par les intervenants du secteur, c'est que l'absence de protection pour les circuits topographiques intégrés est justement ce qui fait fuir les entreprises au niveau technologique parce que justement, si elles ne peuvent avoir la protection ici qu'elles peuvent obtenir à l'extérieur, elles vont plutôt se diriger vers les pays où elles peuvent avoir cette protection. C'est le premier élément.

L'autre élément est le suivant: considérant que nos entreprises peuvent bénéficier également de cette technologie qui est développée dans d'autres pays (vous savez comme moi que maintenant, tant par les brevets que par les topographies dont il est fait mention dans le projet de loi, cela traverse les frontières) elle est maintenant accessible pour l'ensemble des pays. Ainsi la technologie ou les inventions du Japon et des États-Unis couvrent 90 p. 100 de ce secteur et nos gens ici y ont accès. Ce serait la même chose pour les autres. Si on ne peut pas offrir la même sécurité, il est bien évident que nos entreprises vont y perdre. Si nous essayons d'imposer d'autres paramètres dont vous parlez, si je comprends bien, et qui pourraient être certaines exigences particulières et que l'on ne retrouverait pas ailleurs, on pourrait peut-être avoir un autre effet, un deuxième effet dissuasif. Nous ne sommes pas le plus gros joueur dans ce secteur-là. Pour nous cela représente 300 millions de dollars. Il y a eu quand même une croissance énorme dans les dernières années.

Même si on ne produit pas suffisamment pour notre propre consommation si je peux utiliser cette expression, on réussit à exporter pour une valeur de 70 ou 80 millions de dollars par année, j'imagine aux États-Unis pour la plupart. Alors ce qu'on essaie surtout de faire, c'est d'essayer d'ajuster notre législation avec celle des autres pays. Je n'ai pas encore parlé de la Communauté économique européenne qui représente un autre 8 ou 9 p. 100. Alors on occupe vraiment une petite place dans le marché, un petit créneau.

Il serait vraiment dommage, surtout dans un secteur de pointe comme celui-là, que l'on doive le sacrifier compte tenu qu'on a des délais à rencontrer l'an prochain. On devra revoir

[Traduction]

**Senator Gigantès:** I would like to move on to another aspect of the protection, Mr. Minister. Very often, as we all know, we develop something good here, but, for lack of capital, or because it is impossible to put the thing on the market, our inventor or the small business that developed it sells out. The personal invention is stolen by a multinational and it goes to Denver or to San Francisco.

If we are interested in having high technology in this country, we could perhaps use the freedom given us by the Free Trade Agreement in the area of defence to promote the development of these technologies under military contract. This arrangement could exclude the sale of these inventions to others, and we could finance companies to develop these things. Integrated circuits have many applications, both military and non-military. We may not be able to include this in this legislation, but we are avoiding the real problems, which are that these products are being taken from us and moved elsewhere.

**Mr. Blais:** If you would permit me, Senator, the main reason given us by the players in the sector was that the absence of protection for integrated circuit topographies was precisely what makes high technology companies leave because, if they cannot secure the protection here that they can elsewhere, they will move to those countries where they can obtain that protection. At first glance, this is an element of the problem.

The other element is that, if our businesses can also benefit from technology developed in other countries, you know as well as I that, both through patents and topography protection provided in this bill, technology is now crossing borders because it is accessible to all countries. As a result, technology and inventions both from Japan... I should point out that Japan and the United States represent 90 per cent of this sector, and our people have access to that technology. It would be the same thing for the others. If we cannot offer the same security, our businesses will obviously be on the losing end and, if we try to impose these other parameters that you mention, if I understand you correctly, which could be certain specific requirements that are not found elsewhere, we could perhaps create another effect, a second, dissuasive effect. We are not the biggest player in this sector. For us, the sector represents \$300 million. There has been enormous growth in recent years.

Even if we do not produce enough for our own consumption, if I can use that expression, we nevertheless export \$70 or \$80 million a year, mostly I imagine to the United States. So what we are mainly trying to do is adjust our legislation to that of other countries. I have not yet mentioned the European Economic Community, which represents another eight or nine per cent. So we occupy a very small part of the market, a very small niche.

It would truly be unfortunate for us to have to sacrifice, particularly in a high technology sector such as this, given the deadlines we have to meet next year. We will have to review all



[Text]

tout cela. Peut-être que l'aspect que vous avez mentionné n'a pas été vu ou examiné, je ne le sais pas. Cela ne m'a pas été souligné à ma connaissance par les intervenants.

**Le sénateur Gigantès:** Jusqu'à un certain point oui, il a été mentionné parce que le gouvernement se réserve la propriété intellectuelle de la topographie des circuits intégrés développés avec les fonds du gouvernement je crois, n'est-ce pas?

**Mr. Blais:** I will double-check Senator Gigantès' question, if I may, because he raises a technical point.

Est-ce que vous faites allusion à un point particulier dans la loi?

**Mme Daniel:** Il n'y a rien de spécifique dans la loi sur la titularisation des droits de la Couronne, il n'y a absolument rien. Tout ce qu'on dit, c'est que lorsqu'un circuit intégré est fait pour le compte d'un employeur, c'est l'employeur qui détient les droits à moins qu'il y ait une entente à effet contraire.

**Le sénateur Gigantès:** Si l'employeur est le gouvernement, la règle s'applique, n'est-ce pas?

**Mme Daniel:** Oui, effectivement mais il faudrait que ce soit des circuits intégrés développés pour le compte du gouvernement. Il n'y a rien d'extraordinaire là-dedans. C'est la règle générale en matière de propriété intellectuelle de toute façon. Tout simplement, lorsqu'un circuit est développé pour le compte d'un employeur, c'est l'employeur qui détient les droits à moins qu'il y ait eu contrat à l'effet contraire tout simplement.

**Le sénateur David:** Je pense que votre réponse est la même également pour les universités qui ont des inventeurs avec lesquels ils peuvent conclure des ententes ou édicter des règlements. Donc dans les universités où une invention est faite par un chercheur, elle peut être partagée ou allouée entièrement au chercheur ou allouée entièrement à l'université ou partagée entre les deux. C'est le cas aussi pour certains organismes financés par le gouvernement comme le Conseil médical de la recherche et d'autres organismes semblables où il y a des conventions entre les chercheurs et ceux qui subventionnent la recherche. Je crois que ça répond probablement à votre question, monsieur le sénateur Gigantès.

**Le sénateur Gigantès:** Nous avons une relation spéciale dans le domaine de la défense avec les États-Unis. Il y a parfois un financement conjoint canado-américain pour une certaine recherche ou le développement de certains projets.

Les gens dans certains ministères canadiens considèrent que l'on se fait tordre le bras de façon épouvantable par les Américains qui exigent la part du lion pour la propriété intellectuelle même s'ils n'ont pas mis la part du lion dans le financement. C'est ce qui m'inquiète parce que justement nous sommes petits. Il y a un gros voisin comme les États-Unis qui tâche de servir ses propres intérêts, cela est tout à fait normal. Il y a aussi les gros géants, les multinationales qui elles aussi tâchent de servir leurs propres intérêts. D'habitude elles voudraient prendre notre propriété intellectuelle, prendre nos chercheurs et nous reléguer aux ligues mineures.

[Traduction]

that. Perhaps the aspect you mentioned has not been looked at or examined; I don't know. That was not pointed out to me by the parties we consulted.

**Senator Gigantès:** To a certain degree, yes, it was, because the government retains intellectual property rights over the topographies of integrated circuits developed with government funds, I believe.

**M. Blais:** J'aimerais vérifier auprès du sénateur Gigantès la nature de sa question, si vous me le permettez, car il parle là d'un point technique.

Are you referring to a specific provision in the Act?

**Ms. Daniel:** There is nothing specific in the act concerning the rights of the Crown. There is absolutely nothing. All that is said is that, when an integrated circuit is made for an employer, it is the employer who holds the right failing an agreement to the contrary.

**Senator Gigantès:** If the employer is the government, the rule applies.

**Ms. Daniel:** Yes, that is true, but the integrated circuits would have to be developed for the government. There is nothing extraordinary in that. In any case, that is the general rule regarding intellectual property. Put quite simply, when the employer, or when a circuit is developed for an employer, it is the employer who holds the right unless a contract has been signed to the contrary.

**Senator David:** I believe your answer is the same for universities that have inventors with whom they can reach agreements or settlements. In universities where something is invented by a researcher, it can be shared or entirely allocated to the researcher or the university. That is also the case for certain organizations funded by the government, such as the Medical Research Council and other similar organizations in which there are agreements between researchers and those funding the research. I believe that that probably answers your question, Senator Gigantès.

**Senator Gigantès:** We have a special relationship with the United States in the area of defence. Sometimes Canada and the U.S. jointly fund certain research projects or the development of certain projects.

People in some Canadian departments feel that we have our arms twisted in the worst way by the Americans, who demand the lion's share of intellectual property, even if they have not put out the lion's share of the funding. This is what concerns me because we are the smaller party. We have a large neighbour, the United States, which tries to serve its own interests and, that is only natural. There are also the giants, the multinationals, which also seek their own interests. In most cases, they would like to take our intellectual property and our researchers and relegate us to the minor leagues.

[Text]

Je ne vois pas dans cette législation ou dans d'autres législations déjà adoptées suffisamment de souci pour encourager la création ici, au Québec, et ailleurs au Canada de la propriété intellectuelle qui va être développée ici et qui produira des emplois ici.

**M. Blais:** Monsieur le sénateur, il y a plusieurs éléments dans votre question. Il faut bien dire que le Canada est actuellement un importateur dans ce secteur. On doit importer de la technologie en fonction de réglementations qui existent dans d'autres pays, en Europe, au Japon et aux États-Unis.

Il y a vraiment un risque, je l'ai souligné tout à l'heure et je me permets d'y revenir. Il y aurait vraiment un risque de vouloir imposer des conditions plus strictes à d'autres pays chez nous ici alors qu'on occupe un petit pourcentage du 1 p. 100 qui demeure dans ce marché de 30 ou 40 milliards, je ne sais pas, j'ai les chiffres quelque part. En contrepartie, si on nous imposait la même chose, on viendrait donner un coup très sérieux à nos entreprises de haute technologie qui elles ont besoin de l'accès à cette technologie. Ces topographies existent dans d'autres pays, notamment au États-Unis qui est le client naturel chez nous. Alors si on devient plus exigeant qu'eux, on risque s'ils adoptent les mêmes exigences par la suite, comme nous sommes un importateur de cette technologie actuellement, il y aurait à mon avis un risque premier à ce niveau. Je ne vois pas quel serait le moindre avantage pour le Canada de le faire. Peut-être que je ne saisis pas vraiment la question. C'est un secteur où on a vraiment besoin d'avoir accès à la technologie extérieure.

Il n'est pas sûr qu'on va nous laisser ou que les autres pays vont nous laisser, si on n'a pas une loi qui protège, qu'ils vont nous laisser avoir accès à leur technologie si nous on n'a pas un élément de protection à l'inverse compte tenu qu'on est un importateur. A mon avis, il y a un élément de risque important.

**Le sénateur Gigantès:** Madame la présidente, j'ai une dernière remarque. C'est pour ça que j'ai mentionné le domaine militaire, monsieur le ministre, parce que tous les arrangements internationaux, le GATT inclus et l'Accord sur le libre-échange permettent aux différentes nations de garder pour eux les fruits de la recherche qui pourraient avoir une application militaire. C'est pour ça que je dis qu'on devrait peut-être utiliser notre budget non pas pour entretenir 5 000 troupes en Europe qui n'ont aucune utilité militaire mais à faire de la recherche qui pourrait ensuite être utilisée commercialement au Canada et développer des choses ici plus qu'on ne le fait maintenant.

**M. Blais:** Je prends note de votre suggestion.

**Le sénateur Gigantès:** Je vous remercie, monsieur le ministre.

**Le sénateur David:** A la lumière de vos explications, monsieur le ministre, j'ai l'impression que cette loi représente un juste équilibre entre ne rien faire, ce qui encourage le chercheur à pirater ce qui est fait ailleurs d'une part, et d'autre part trop faire, ce qui décourage le chercheur en définitive à le faire ici par rapport à un pays où on est moins exigeant. Est-ce que c'est à peu près cela?

[Traduction]

I do not see in this legislation, or in any other legislation passed thus far, enough concern to encourage the creation here, in Quebec and elsewhere in Canada, of intellectual property that will be developed here and which will produce jobs here.

**Mr. Blais:** Senator, there are a number of points in your question. It should be remembered that Canada is currently an importer in this sector. We must import technology in accordance with the regulatory systems of other countries, in Europe, in Japan and in the United States.

There is a real risk; I made this point a few moments ago and take the liberty of making again. There is a real risk that we might want to impose stricter conditions on other countries here in Canada, whereas we have a small, one per cent share in this market of \$30 or \$40 billion, or something like that; I have the figures somewhere. On the other hand, if other countries do the same to us, they will strike a hard blow to our high technology companies, which need access to this technology. These topographies exist in other countries, particularly in the United States, which is our natural customer. So if we become more demanding than they, and the U.S. subsequently adopts the same requirements, since we are currently an importer of this technology, we would, in my view, be running a strong risk. I do not see the slightest benefit for Canada in doing so. Perhaps I do not have a full grasp of the issue. It is a sector in which we truly need access to outside technology.

If we do not have legislation that provides protection, it is not clear that other countries will give us access to their technology, if we do not provide some protection in return, particularly since we are an importer. In my view, there is a major element of risk here.

**Senator Gigantès:** Madam Chairman, I have one final remark. I mentioned the military area, Minister, because all international arrangements, including GATT and the Free Trade Agreement enable the various nations to keep for themselves research findings which may have military applications. It is for that reason that I said we should perhaps use our budget not to maintain 5,000 troops that serve no military purpose in Europe, but to conduct research which could then be used commercially in Canada and to develop technology to a greater extent here than we do now.

**Mr. Blais:** I take note of your suggestion.

**Senator Gigantès:** Thank you, Minister.

**Senator David:** From your explanations, Minister, I get the impression that this bill strikes a fair balance between doing nothing, which encourages researchers to pirate what is done elsewhere, and doing too much, which ultimately discourages researchers from working here as opposed to a country where the system is less demanding. Is that roughly the case?



[Text]

**M. Blais:** C'est un peu cela, il faut trouver l'équilibre.

**Le sénateur David:** Si on revient à une autre question, il semble, d'après le projet de loi que j'ai eu le plaisir de présenter au Sénat quoique ma compétence dans le domaine est un peu limitée, que le bureau d'enregistrement que vous prévoyez est un bureau qui sera d'une très grande simplicité.

Par ailleurs, je me demande comment un bureau peut être si simple dans un monde si complexe. Je pense qu'il faut quand même des professionnels, des personnes extrêmement au courant des circuits intégrés pour dégager les montagnes plus hautes les unes que les autres des vallées plus profondes et que cela doit demander une compétence extraordinaire pour faire la différence entre un brevet original ou un brevet qui ressemble étrangement à deux ou trois autres.

Est-ce que vous pouvez m'expliquer simplement ou quelqu'un de votre ministère peut-il le faire? Comment peut-on arriver avec une ou deux personnes à faire un tel travail?

**Mme Daniel:** Justement la loi a prévu ce problème d'avoir à examiner et à être excessivement compétent dans le domaine des circuits intégrés. C'est pour ça qu'on n'a pas d'exigence dans la loi qui demande au registraire d'examiner les circuits intégrés.

Tout ce qu'il aura à examiner, c'est tout simplement de constater les choses qui sont déposées, que la personne satisfait aux critères de nationalité, autrement dit que c'est bien un circuit intégré qui provient d'une compagnie ou d'un individu qui peut être sujet à la législation, c'est-à-dire qu'il y a eu un accord de réciprocité, que c'est une compagnie canadienne, et cetera, et cetera, et cetera. Il y a différentes exigences au point de vue de la nationalité du demandeur. L'autre exigence est que la topographie doit être enregistrée à l'intérieur d'une période de deux ans d'une première exploitation commerciale. À part ces deux exigences et de tout simplement donner les pièces que l'on a identifiées, il n'y a aucun autre examen de la part du registraire.

Évidemment, le registraire doit savoir quand même si c'est bien un circuit intégré ou non. Il y a des «circuit board», on ne veut pas les soumettre à la loi. Il va falloir que l'on distingue entre quelque chose qui est complètement bachi-bouzouk et qui n'a rien à voir avec les circuits intégrés et un circuit intégré propre. À part de ça il n'y a pas d'autres exigences.

Alors une personne entraînée dans ce domaine va pouvoir se débrouiller. Là-dessus, on a visité le bureau d'enregistrement américain. On a été satisfait que même là-bas le mécanisme est fort simple. Il semble que ce serait le cas dans tous les pays qui ont un système d'enregistrement.

**Le sénateur David:** Par ailleurs, si je comprends bien, vous allez avoir une banque de données. Encore faut-il quelqu'un qui va presser sur les boutons d'un ordinateur pour trouver la différence entre le brevet A, Z ou M.

**Mme Daniel:** Oui, évidemment il va avoir du personnel sur place.

**Le sénateur David:** Cela demande une certaine compétence.

[Traduction]

**Mr. Blais:** That is roughly it; we have to strike a balance.

**Senator David:** To return to another question, it appears from the bill which it was my pleasure to table in the Senate, although my competence in the field is somewhat limited, that the Registration Office for which you provide is an office that will be very simple.

I wonder how an office can be so simple in a world that is so complex. It seems to me what is needed are professionals, people extremely familiar with integrated circuits, who can sort out the highest mountains and the lowest valleys and that it must require extraordinary qualifications to distinguish between an original patent and a patent that strangely resembles two or three others.

Can you simply explain to me, or can someone from your department explain to me, how we can find one or two persons to do this work?

**Ms. Daniel:** Provision is made in the bill for precisely this problem of examination and of having to be excessively qualified in the field of integrated circuits. It is for this reason that the bill does not require the Registrar to examine the integrated circuits.

All the Registrar will have to examine or do is simply observe the items that are submitted, note that the person meets citizenship criteria, in other words that it is indeed an integrated circuit that comes from a company or an individual that may be subject to the legislation, that is to say that there is a reciprocity agreement and that it is a Canadian company, etc. There are different requirements regarding the applicant's nationality. The other requirement is that the topography must be registered within two years of its first commercial application. Apart from these two requirements and the simple matter of furnishing the item mentioned, nothing else is required of the Registrar.

Of course, the Registrar must know whether or not an integrated circuit has been submitted. There are what are called circuit boards. We do not want to subject them to the act. A distinction will have to be made between something that is a complete mishmash and has nothing to do with integrated circuits and an actual integrated circuit. Apart from that, there are no other requirements.

A person trained in the field will be able to do precisely that. In that connection, we visited a U.S. Registration Office. We were satisfied that the mechanism was very simple even there. It seems that this is the case in all countries that have a registration system.

**Senator David:** If I understand you correctly, you are going to have a database. So you will need someone to press the buttons on the computer and find the difference between patents X, Y and Z.

**Ms. Daniel:** Yes, there will of course be a staff.

**Senator David:** That requires a certain amount of competence.



[Text]

**Mme Daniel:** Il va y avoir quelques personnes compétentes sur place mais il ne sera pas nécessaire qu'il y ait plusieurs personnes, il va y avoir quelques personnes compétentes, j'espère qu'elles seront compétentes pour utiliser le registre et retrouver les choses dans la banque de données. Disons qu'il n'y a pas d'expertise particulière qui est demandée. Le registraire n'aura jamais à déterminer si une topographie est identique ou non à une autre. On va lui assigner un numéro et à ce moment-là ce sera sous tel nom avec telle information. Une autre topographie aura un autre numéro.

**Le sénateur David:** Le ministre nous disait au début de son intervention (et ce avec beaucoup de raison et cela est vrai aussi pour la recherche médicale) ce que l'on observe: c'est qu'à un moment donné quelqu'un pense avoir une idée géniale à Victoria. Cette même idée géniale est également en progrès disons, on ne sait plus quelle ville nommée par les temps qui courent, disons à Halifax.

Comment à ce moment-là cette banque de données va-t-elle permettre à la personne d'Halifax ou de Victoria de savoir si le circuit envisagé est déjà breveté ou pas. C'est par la compétence du personnel qui sera sous la responsabilité du registraire.

**Mme Daniel:** Oui, éventuellement on va avoir un système complètement informatisé avec accès direct à la banque de données par ordinateur. Pour l'examen physique évidemment, il faut se rendre sur place, un délégué devra se rendre à Hull. On espère avoir le plus d'informatisation possible pour donner une chance égale à tous les Canadiens de vérifier le registre.

**Le sénateur David:** C'est un peu à cause de ces difficultés que vous connaissez et du système qui n'est pas encore rodé que vous prévoyez une révision dans cinq ans pour pouvoir faire l'analyse du système et je l'espère de sa perfection ou de ses lacunes et faiblesses et essayer de le modifier. Est-ce que c'est le but de la révision?

**M. Blais:** C'est un des éléments. Il est bien évident que cette période va nous permettre d'évaluer le système. Cinq ans est une période qui est assez longue, courte et longue en même temps, tout dépendant du point de vue. Cela devrait nous permettre de faire l'analyse. Il ne faut pas oublier que c'est un secteur en pleine croissance.

Nous avons également les négociations du GATT qui dans l'*Uruguay Round* se terminent en décembre. Il est question de propriété intellectuelle. Il y a encore beaucoup d'expectative de part et d'autre de la part des gros joueurs dans le secteur. Quand bien même je le voudrais, on ne pourrait pas répondre à toutes ces questions pour le moment. Nous croyons que cinq ans est une période qui nous laisse suffisamment de flexibilité pour voir ceux qui auront adhéré au système, ceux qui l'auront utilisé, les relations avec l'étranger, comment les entreprises se seront développées, est-ce qu'elles auront utilisé le système et tant le Sénat que la Chambre des communes j'imagine, dans quelques années pourront revoir tout cela.

**Le sénateur Gigantès:** J'espère qu'il y aura encore un Sénat!

**M. Blais:** Est-ce que nous pouvons vous citer à ce sujet?

[Traduction]

**Ms. Daniel:** There will be a number of qualified people in the office, but not many will be needed. There will be some qualified people, and I hope they will be competent at using the register and finding things in the database. But no special expertise is required. The Registrar will never have to determine whether a topography is identical to another or not. The topography will be assigned a number and will be filed away under such and such a name along with certain information. Another topography will have another number.

**Senator David:** At the start of his remarks, the Minister told us, and rightly so, and this is also true for medical research, that experience shows that, at some point, someone thinks he has a brilliant idea in Victoria; that same brilliant idea is already being worked on in some other city at the same time, let us say in Halifax.

How will the database enable the person in Halifax or Victoria to know whether the circuit he has dreamed up is patented or not? That will be as a result of the competence of the staff under the Registrar's responsibility.

**Ms. Daniel:** Yes, we will eventually have a completely computerized system providing direct computer access to the database. To examine the topography physically, of course, the person will have to travel to see it. A delegate will have to go to Hull. We hope to computerize the operation as far as possible to give all Canadians an equal opportunity to check the register.

**Senator David:** It is partly because of these difficulties which you anticipate and which have not yet been ironed out that you have provided for a review in five years to enable you to analyze the system and, I hope, its perfections, or else its weaknesses, and to try to modify it accordingly. Is that the purpose of the review?

**Mr. Blais:** That is one of the purposes. This period will of course enable us to evaluate the system. Five years is a fairly long time, short and long at the same time; it all depends on your point of view. It should enable us to conduct an analysis. It should not be forgotten that this is a fast-growing sector.

We also have the Uruguay Round of the GATT negotiations which ends in December. Intellectual property is being discussed. All the major players in the sector are preserving a wait-and-see attitude. Even if I wanted to, I could not answer all these questions at the moment. We believe that five years is a length of time that leaves us enough flexibility to see who has complied with the system, who has used it, relations with foreign countries, how businesses have developed and whether they have used the system, and both the Senate and the House of Commons, I imagine, will be able to review all that in a few years.

**Senator Gigantès:** I hope there will still be a Senate.

**Mr. Blais:** Can we quote you on that?

[Text]

**The Chairman:** Excuse me, Senator Gigantès. We are about to be thrown out of this room. The room is not ours for very much longer. It is a fascinating subject. There are many more questions. I have a long list, as I am sure others have. Perhaps we will catch you on another occasion. If we are still here in five years we will certainly take a closer look at the bill then. Unless there are any really pressing questions, I would like to thank you, Mr. Blais, and your officials for coming this morning. If the members of the committee will stay, we will deal with the bill now.

**Mr. Blais:** Thank you very much.

**The Chairman:** May I ask members of the committee if there is any desire on anyone's part to amend this bill?

**Senator David:** No, Madam Chairman.

**The Chairman:** Senator Gigantès, do you have any desire to amend the bill?

**Senator Gigantès:** I find, especially after the last answer, that this exercise is so vague. There is so little information about every topography. It is so very vague that the compaction of one topography with another is going to be fairly meaningless, it seems to me. I am wondering, moreover, if we will have some competent people. Apparently we will have a registrar, who will simply know the difference between a circuit board and some other piece of equipment, which is not a very high level of competence. I am wondering whether this is not too lax or too loose and not of very much use. We are probably a minority.

**Senator Spivak:** It seems to me that the important point is whether or not this will protect small companies and keep research in Canada. That is the important point.

I have not looked at this bill very carefully, as you might imagine, nor have I examined the debate in the house. Are you assuring us, Madam Chairman, that the objective of the bill, through this legislation, is really going to be carried out? Did they discuss that in detail in the house?

**The Chairman:** I am not assuring you of that, but Senator David is. He sponsored the bill.

**Senator Spivak:** Can you tell us about the debate in the other place and whether that aspect was really looked at very carefully, or whether it may be, as is often the case, that this bill is not to accomplish that? I know you are worried as well, Senator Gigantès, about whether it will accomplish the narrow objective of protecting the actual integrated circuit technology.

**Senator Gigantès:** Yes.

**Senator Spivak:** I think that is the important thing.

**The Chairman:** Before you do, Senator David, we have seven minutes. If people cannot be satisfied in that time, we will have to come back in the fall with this bill. It is not that I am here to do the government's work, but—

[Traduction]

**Le président:** Excusez-moi, sénateur Gigantès, mais je dois vous interrompre. On s'apprête à nous évincer de la salle. Il ne nous reste plus beaucoup de temps. Le sujet est certainement fascinant et suscite beaucoup d'autres questions. J'ai une longue liste, tout comme les autres. Peut-être pourrions-nous y revenir à une autre occasion. Si nous sommes toujours ici dans cinq ans, nous examinerons certainement de près le projet de loi. À moins que quelqu'un n'ait des questions vraiment pressantes, j'aimerais vous remercier, monsieur Blais, ainsi que les personnes qui vous accompagnent. Si les membres du comité veulent bien demeurer sur place, nous aviserons au sujet du projet de loi.

**M. Blais:** Je vous remercie beaucoup.

**Le président:** Des membres du comité souhaitent-ils modifier ce projet de loi?

**Le sénateur David:** Non, madame le président.

**Le président:** Sénateur Gigantès, désirez-vous proposer une modification au projet de loi?

**Le sénateur Gigantès:** J'estime, surtout après cette dernière réponse, que l'exercice est trop vague. Il existe trop peu d'information au sujet de chaque topographie. Tout est si vague en fait qu'il me semble que la comparaison d'une topographie avec une autre s'avérera assez inutile. Je me demande, de plus, si nous aurons des personnes compétentes en place. Semble-t-il que nous aurons un registraire qui connaîtra simplement la différence entre une plaquette et une quelconque pièce d'équipement, ce qui n'exige pas un niveau très élevé de compétence. Je me demande si cette loi est trop laxiste ou comporte trop de lacunes pour être d'une véritable utilité. Nous sommes probablement minoritaires.

**Le sénateur Spivak:** Il me semble que l'essentiel, c'est de déterminer si cette mesure législative protégera les petites entreprises et permettra de conserver la recherche au Canada. Après tout, c'est ce qui importe.

Je n'ai pas examiné le projet de loi de très près, comme vous pourriez le penser, et je n'ai pas lu les débats de la Chambre. Me donnez-vous l'assurance, madame le président, que l'objectif de ce projet de loi sera réellement atteint? Le point ait-il été discuté à fond à la Chambre?

**Le président:** Ce n'est pas moi, mais le sénateur David qui vous donne cette assurance. Il est l'auteur du projet de loi.

**Le sénateur Spivak:** Pouvez-vous nous résumer le débat qui a eu lieu dans l'autre Chambre et nous préciser si cette dimension a vraiment été examinée avec soin ou s'il est possible, comme c'est souvent le cas, que le projet de loi n'atteigne pas l'objectif réel? Je sais, sénateur Gigantès, que vous vous demandez également si le projet de loi réussira à réaliser l'objectif limité qui consiste à protéger la technologie comme telle du circuit intégré.

**Le sénateur Gigantès:** Oui.

**Le sénateur Spivak:** Je crois que c'est ce qui importe.

**Le président:** Avant de commencer, sénateur David, je vous rappelle que nous disposons encore de sept minutes. Si réponse satisfaisante ne peut être faite avant la fin, nous devrons y



[Text]

**Senator Spivak:** I know.

**Senator David:** It is my opinion that no bill at all protects no-one.

**Senator Spivak:** That is right. I am not anxious to hold up the bill.

**Le sénateur David:** . . . des oublis peut-être, c'est également très nouveau et où toute la production mondiale est contrôlée par deux pays. Je pense qu'il faut prendre des moyens aussi élémentaires soient-ils pour pouvoir donner à nos chercheurs une protection qui va nous rendre un peu plus compétitif. Je crois au contraire que c'est un progrès important pour nos universitaires qui veulent se lancer dans un avenir très prometteur mais qui à ce moment ne retirent au Canada aucune protection d'aucune sorte. Moi j'y vois beaucoup plus d'avantages que d'inconvénients.

Cependant, il est possible que dans cinq ans par exemple, lorsque l'on fera la vérification, on trouvera que certaines remarques du sénateur Gigantès auraient dû être perçues davantage. Cela va peut-être montrer aussi que ces mêmes remarques ne se sont pas appliquées ou n'ont pas eu lieu.

**Senator Spivak:** Madam Chairman, it is impossible to discuss this fully in the short time available. I would merely reiterate that we should examine intellectual property, as I suggested to you before, and not just the patenting of life forms. Perhaps we ought to examine the whole question of intellectual property in a more holistic manner in our committee in the future. It is a very interesting and important subject.

**The Chairman:** Good. Then I hope you will support my private member's bill on copyright.

**Senator Spivak:** I do not know enough about that one.

**The Chairman:** I apologize to members of the committee that there is so little time. We have had the bill only a few days and this is an attempt to help the government get its agenda through the Senate. However, if no one has any specific amendments to propose, may I put the question on this bill?

Shall clauses 2 to 35 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the bill carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall I report the bill without amendment to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

revenir à l'automne. Non pas que je sois ici comme agent du gouvernement, mais—

**Le sénateur Spivak:** Je sais.

**Le sénateur David:** À mon avis, mieux vaut avoir ce projet de loi que de n'offrir aucune protection.

**Le sénateur Spivak:** C'est exact. Je ne tiens pas à retarder le projet de loi.

**Senator David:** . . . omissions perhaps, that is all so very new, and the world's entire production is controlled by two countries. I think we have to take measures, no matter how basic, to afford our researchers a form of protection that will make us a little more competitive. I believe, on the contrary, that this constitutes important progress for our universities, which wish to advance into a highly promising future, but which currently enjoy no protection of any kind in Canada. Personally, I see many more advantages than disadvantages.

However, it is possible that, when we examine the system in five years, we will find that some of Senator Gigantès's remarks should have been heeded to a greater extent. On the other hand, those same remarks may also prove inapplicable or groundless.

**Le sénateur Spivak:** Madame le président, il est impossible d'approfondir cette question dans le peu de temps qu'il nous reste. Je tiens seulement à répéter que nous devrions étudier la propriété intellectuelle, comme je vous l'ai proposé tout d'abord, non pas simplement le brevetage de formes biologiques. Peut-être devrions-nous approfondir la question de la propriété intellectuelle de façon plus générale. Le sujet est fort intéressant et très important.

**Le président:** Bien. Je peux donc espérer que vous appuierez mon projet de loi d'initiative parlementaire concernant le droit d'auteur.

**Le sénateur Spivak:** Je n'en sais pas suffisamment sur le sujet.

**Le président:** Les membres du comité voudront bien m'excuser du peu de temps dont nous disposons. Le projet de loi ne nous a été renvoyé que peu de jours auparavant et nous cherchons à aider le gouvernement à épuiser son programme législatif au Sénat. Cependant, si personne n'a de modifications précises à proposer, permettez-moi de mettre la question aux voix.

Les articles 2 à 35 sont-ils adoptés?

**Des voix:** Adoptés.

**Le président:** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Le projet de loi est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Dois-je faire rapport du projet de loi au Sénat sans modification?

**Des voix:** D'accord.



[*Text*]

**The Chairman:** Perhaps it should be noted that Senator Gigantès is holding his nose.

If there is no further business, the meeting is adjourned to the call of the Chair.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

**Le président:** Il faudrait peut-être noter que le sénateur Gigantès se pince le nez.

L'ordre du jour étant épuisé, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

La séance est levée.

---











*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Morris Rosenberg, Assistant Deputy Minister, Corporate Affairs and Legislative Policy;

Mr. Alan Troicuk, Senior Legal Analyst, Intellectual Property Review Branch, Legislative Review Directorate;

Ms. Johanne Daniel, Legal Analyst, Intellectual Property Review Branch, Legislative Review Directorate.

### *Du ministère des Consommateurs et des Sociétés:*

M. Morris Rosenberg, sous-ministre adjoint, Bureau des corporations et de la politique législative;

M. Alan Troicuk, Analyste juridique principal, Direction de la révision législative: propriété intellectuelle, Direction générale de la révision législative;

M<sup>me</sup> Johanne Daniel, Analyste juridique, Direction de la révision législative: propriété intellectuelle, Direction générale de la révision législative.



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Social Affairs, Science and Technology

*Chair:*  
The Honourable LORNA MARSDEN

---

Tuesday, August 28, 1990  
Tuesday, September 25, 1990  
Tuesday, October 9, 1990  
Tuesday, October 23, 1990

### Issue No. 25 First Proceedings on:

Bill C-18, An Act to establish  
the Department of  
Multiculturalism and  
Citizenship and to amend  
certain Acts in relation thereto

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MARSDEN

---

Le mardi 28 août 1990  
Le mardi 25 septembre 1990  
Le mardi 9 octobre 1990  
Le mardi 23 octobre 1990

### Fascicule n° 25 Premier fascicule concernant:

Projet de Loi C-18, Loi constituant  
le ministère du Multiculturalisme  
et de la citoyenneté et modifiant  
certaines lois en conséquence

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Senator Lorna Marsden, *Chair*  
The Honourable Senator Brenda Robertson, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Austin	*MacEachen (or Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (Doody)
Gigantès	Spivak
Hébert	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Lavoie-Roux substituted for that of the Honourable Senator Tremblay (October 16, 1990).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Présidente:* L'honorable sénateur Lorna Marsden  
*Vice-présidente:* L'honorable sénateur Brenda Robertson

et

Les honorables sénateurs:

Austin	*MacEachen (or Frith)
Bonnell	Marshall
David	*Murray (Doody)
Gigantès	Spivak
Hébert	Thériault
Kirby	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Lavoie-Roux substitué à celui de l'honorable sénateur Tremblay (le 16 octobre 1990).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*,  
June 7, 1990

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Spivak, seconded by the Honourable Senator Bielish, for the second reading of the Bill C-18, An Act to establish the Department of Multiculturalism and Citizenship and to amend certain Acts in relation thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Spivak moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du 7 juin 1990

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Spivak, appuyé par l'honorable sénateur Bielish, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-18, Loi constituant le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté et modifiant certaines autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Spivak propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, AUGUST 28, 1990  
(45)

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met *in camera* at 9:35 a.m., this day, the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Chaput-Rolland, David, Hébert, Marsden, Marshall and Robertson. (6)

*In Attendance:* Ms Sandra Harder, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated June 21, 1989, to examine and report upon the relationship between childhood poverty and certain significant and costly social problems that manifest themselves in adult life and on measures that might better alleviate such problems.

The Honourable Senator Marsden informed the Committee of recent developments concerning the research staff of the Committee.

The Honourable Senator Marsden informed the Committee that the "Background Paper on the Economic Costs of Illicit Drugs in Canada" is ready for distribution to the members of the Committee and will be considered at the meeting scheduled on September 25.

The Honourable Senator Robertson moved,—That a sum of \$1,000.00 be transferred from the item "Professional and Other Services" (in the Budget for the Child Poverty Study) to the "Transportation and Communications" item.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Committee began its consideration of a draft report on Child Poverty, with the objective of tabling the final report in the Senate on September 25, 1990.

*It was agreed,*—That subject to editorial changes to the text to be made by the Honourable Senator Robertson by Friday August 31, 1990;

- That subject to Senator Robertson consulting with members of the Committee on the proposed recommendation dealing with the federal minimum wage;
- That subject to the approval by the Honourable Senator David of an edited french version of the Report;
- The draft report on Child Poverty be adopted, as amended, and that the Chair present it to the Senate.

The Honourable Senator Robertson moved,—That the Committee print 1,000 copies of its report to the Senate with a special cover.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 12:33 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 28 AOÛT 1990  
(45)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 35, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Chaput-Rolland, David, Hébert, Marsden et Robertson. (6)

*Aussi présente:* M<sup>me</sup> Sandra Harder, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 21 juin 1989, soit examiner le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes.

L'honorable sénateur Marsden informe le Comité de la situation actuelle concernant le personnel de recherche du Comité.

L'honorable sénateur Marsden informe le Comité que le «Document de fond—Les coûts économiques des drogues illégales au Canada» est prêt à être distribué aux membres du Comité et qu'il sera examiné à la séance du 25 septembre.

L'honorable sénateur Robertson propose,—Qu'une somme de 1 000 \$ soit transférée du poste de dépense «Services professionnels et autres» (Budget de l'étude sur la pauvreté de l'enfance) à «Transports et communications».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité entame l'étude de son projet de rapport sur la pauvreté de l'enfance et fixe au 25 septembre 1990 la date du dépôt de son rapport final au Sénat.

*Il est convenu,*—Que sous réserve des remaniements que le sénateur Robertson devra apporter au texte au plus tard le 31 août 1990;

- Que sous réserve que le sénateur Robertson consulte les membres du Comité au sujet de la recommandation sur le salaire minimum au niveau fédéral;
- Que sous réserve de l'approbation par l'honorable sénateur David d'une version française remaniée du rapport;
- Que le rapport sur la pauvreté de l'enfance soit adopté, tel que modifié, et que le président le présente au Sénat.

L'honorable sénateur Robertson propose,—Que le Comité fasse imprimer 1 000 exemplaires de son rapport au Sénat, sous couverture spéciale.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 35, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.



TUESDAY, SEPTEMBER 25, 1990

(46)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met *in camera* this day at 10:00 a.m., the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Austin, Bonnell, David, Gigantès, Hébert, Marsden, Marshall, Spivak, Thériault and Tremblay. (10)

*In attendance:* Ms Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee, and Ms Sandra Harder, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee considered the report of the Sub-committee on Agenda and Procedure as to the future business of the Committee, and, pursuant to its Order of Reference of June 21, 1989, resumed consideration of the relationship between childhood poverty and certain significant and costly social problems that manifest themselves in adult life, and on measures that might better alleviate such problems.

*It was agreed,—That,* as recommended by the Sub-committee, public hearings with witnesses be held by the Committee on Bill C-18, An Act to establish the Department of Multiculturalism and Citizenship and to amend certain Acts in relations thereto.

*It was agreed,—That,* as recommended by the Sub-committee, the Committee hear from the Honourable Gerry Weiner, Secretary of State of Canada and Minister of State (Multiculturalism and Citizenship) and then from these organizations: the Canadian Citizenship Federation, the Canadian Jewish Congress, the German Canadian Congress and the Canadian Ethnocultural Council.

*It was agreed,—That* the hearings be held on Tuesday, October 2, 1990, from 9:00 a.m. to 11:00 a.m., and in late afternoon or in the evening, as determined at a later date.

*It was agreed,—That,* as proposed by the Sub-committee, the Committee organize, within the framework of its special study on the cost of illegal drug use, and that this Sub-committee also attend the 4th International Conference of the Drug Policy Foundation in Washington, October 31 to November 4, 1990.

*It was agreed,—That* a Sub-committee of no more than five members, plus two staff members, attend and tape hearings in Washington on October 30, 1990, as part of the Committee's special study on illegal drug use, and that this Sub-committee also attend the 4th International Conference of the Drug Policy Foundation in Washington, October 31 to November 4, 1990.

*It was agreed,—That* a supplementary budget of \$32,000 be prepared and presented by the Committee Chair to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

*It was agreed,—That,* as proposed by the Sub-committee, the Committee invite various witnesses drawn from the list prepared by the research staff to appear before the Committee, starting on November 6, 1990, as part of its special study on illegal drug use.

LE MARDI 25 SEPTEMBRE 1990

(46)

Le Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 10 h 00, à huis clos, sous la présidence de l'honorable Sénateur Marsden (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables Sénateurs Austin, Bonnell, David, Gigantès, Hébert, Marsden, Marshall, Spivak, Thériault et Tremblay. (10)

*Également présentes:* Madame Patricia MacDonald, administrateur de la recherche pour le Comité et Madame Sandra Harder, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes du Sénat.

Le Comité considère le rapport du Sous-comité sur l'Agenda et la procédure concernant les travaux futurs du Comité et poursuit l'étude de son Ordre de renvoi du 21 juin 1989, soit d'examiner le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer les problèmes.

*Il est convenu,—Que,* sur recommandation du Sous-comité, des audiences publiques avec témoins soient tenues par le Comité pour l'étude du projet de loi C-18, Loi constituant le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté et modifiant certaines lois en conséquence.

*Il est convenu,—Que,* sur recommandation du Sous-comité, le Comité entende les témoignages du Ministre d'État (Multiculturalisme et Citoyenneté), suivis de ceux des organisations suivantes: le Conseil ethnoculturel du Canada; le Congrès juif canadien; la Fédération canadienne du civisme et le Congrès germano-canadien.

*Il est convenu—Que* ces séances du Comité se tiennent le mardi 2 octobre 1990, de 9 h 00 à 11 h 00, et lors d'une autre période à être déterminée, en fin d'après-midi ou en soirée.

*Il est convenu,—Que,* sur proposition du Sous-comité, le Comité organise dans le cadre de son étude spéciale sur l'usage des drogues illégales, une projection du film «TRAFFIK» le mercredi 24 octobre 1990, et qu'il invite à cette projection divers publics intéressés.

*Il est convenu,—Qu'un* Sous-comité d'au plus cinq membres, plus deux membres du personnel, tiennent des audiences avec enregistrement des délibérations, à Washington le 30 octobre 1990, dans le cadre de l'étude spéciale sur l'étude des drogues illégales et que ce Sous-comité assiste du 31 octobre au 4 novembre 1990, à la 4<sup>e</sup> Conférence internationale de la Fondation de la politique des drogues.

*Il est convenu,—Qu'un* budget supplémentaire pour l'étude spéciale sur l'usage des drogues illégales soit préparé et présenté par la présidente du Comité au Comité sénatorial permanent de la Régie intérieure, des budgets et de l'administration.

*Il est convenu,—Que* sur proposition du Sous-comité, le Comité invite à partir du 6 novembre 1990, divers témoins énumérés dans la liste préparée par le personnel de la recherche, à comparaître devant le Comité dans la cadre de l'étude spéciale sur l'usage des drogues illicites.

*It was agreed*,—That members of the Committee with changes to propose to the report on child poverty convey them to the research staff.

*It was agreed*,—That the Committee meet on Tuesday, October 9, 1990, from 9:00 a.m. to 11:00 a.m., for the purpose of studying and approving the draft report on child poverty.

At 11:00 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, OCTOBER 9, 1990  
(47)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met *in camera* this day at 9:05 a.m., the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present*: The Honourable Senators Austin, David, Marsden, Robertson, Spivak and Tremblay. (6)

*In attendance*: Ms Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee, and Ms Sandra Harder, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance*: The Official Reporters of the Senate.

The Committee resumed consideration of the draft report on child poverty.

*It was agreed*,—That a further Committee meeting be held to consider the draft report, given the amendments that had been made.

The Committee gave consideration to its future business.

*It was agreed*,—That the Clerk continue with the necessary arrangements for the study mission, and the Conference on Drugs, scheduled for Washington, October 30—November 4, 1990.

*It was agreed*,—That the Clerk contact every member of the Committee to find out whether they are interested in the above-mentioned activity and the number of days they intend to devote to it, so that the draft budget can be amended accordingly.

At 11:05 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, OCTOBER 23, 1990  
(48)

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 9:05 o'clock a.m., the Chair, the Honourable Senator Lorna Marsden, presiding.

*Members of the Committee present*: The Honourable Senators Austin, Bonnell, David, Hébert, Lavoie-Roux, Marsden, Robertson and Spivak (8).

*Present but not of the Committee*: The Honourable Senators Grimard and Kinsella.

*Also present*: Mrs. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee.

*In attendance*: The Official Reporters of the Senate.

*Il est convenu*,—Que les membres du Comité ayant des modifications à proposer au projet de rapport sur la pauvreté dans l'enfance, les acheminent au personnel de la recherche.

*Il est convenu*,—Que le Comité tienne une séance le 9 octobre 1990 pour l'étude et l'adoption du rapport sur la pauvreté dans l'enfance.

À 11 heures, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 9 OCTOBRE 1990  
(47)

Le Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 05, à huis clos, sous la présidence de l'honorable Sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents*: Les honorables sénateurs Austin, David, Marsden, Robertson, Spivak et Tremblay. (6)

*Également présentes*: Madame Patricia MacDonald, administrateur de la recherche pour le Comité et Madame Sandra Harder, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents*: Les sténographes du Sénat.

Le Comité poursuit la considération du projet de rapport sur la pauvreté dans l'enfance.

*Il est convenu*,—Qu'une autre séance du Comité soit tenue pour la considération du projet de rapport, compte tenu des modifications apportées.

Le Comité considère ses travaux futurs.

*Il est convenu*,—Que le greffier poursuive les démarches nécessaires en vue de la mission d'étude prévue et de la Conférence sur les drogues à Washington, du 30 octobre au 4 novembre 1990.

*Il est convenu*,—Que le greffier prenne contact avec chacun des membres du Comité afin de déterminer avec eux leur intérêt pour l'activité sus-mentionnée et le nombre de jours qu'ils ont l'intention de consacrer à ce déplacement afin de modifier le projet de budget en conséquence.

À 11 h 05, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 23 OCTOBRE 1990  
(48)

Le Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents*: Les honorables sénateurs Austin, Bonnell, David, Hébert, Lavoie-Roux, Marsden, Robertson et Spivak. (8)

*Autres sénateurs présents*: Les honorables sénateurs Grimard et Kinsella.

*Également présente*: Madame Patricia MacDonald, administrateur de la recherche pour le Comité.

*Aussi présents*: Les sténographes du Sénat.



*Witnesses:**From the Canadian Citizenship Federation:*

Mrs. Yvonne Kerr, President.

*From the Canadian Ethnocultural Council:*

Mr. Lewis Chan, President;

Mr. George Corn, Outgoing President.

The Committee considered its future activities.

*Agreed*—That an appropriate room be found at the Senate for screening the film TRAFFIK.

*Agreed*—That a date be chosen for the consideration and adoption by the Committee of the draft report on child poverty once the members receive the amended version of said draft report.

The Honourable Senator David moved—“That the Committee authorize the Chair, pursuant to guideline 3:03 of the Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees (*Appendix III of the Rule of the Senate*), to ask the Chairman and Vice-Chairman of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to authorize the Committee to incur expenses not exceeding \$2,000 so that Mrs. Patricia MacDonald, Research Administrator for the Committee, may travel to Washington in connection with the Committee's special study of the costs associated with the use of illicit drugs.

And the question being put on the motion, it was—  
Unanimously resolved in the affirmative.

The Committee began its consideration of its Order of Reference dated June 7, 1990 respecting Bill C-18, An Act to establish the Department of Multiculturalism and Citizenship and to amend certain Acts in relation thereto.

The witnesses made statements and answered questions.

*Agreed*—That the Committee sit from 7:30 o'clock p.m. to 9:30 o'clock p.m. that very evening to hear testimony from Secretary of State Department officials and from representatives of the Canadian Jewish Congress on Bill C-18.

At 10:48 o'clock a.m., the Committee adjourned until 7:30 o'clock p.m.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*

Serge Pelletier

*Clerk of the Committee*

*Témoins:**De la Fédération canadienne du civisme:*

M<sup>me</sup> Yvonne Kerr, présidente.

*Du Conseil ethnoculturel du Canada:*

M. Lewis Chan, président;

M. George Corn, président sortant.

Le Comité considère ses activités futures.

*Il est convenu*,—Qu'une pièce adéquate du Sénat soit trouvée pour la projection du film TRAFFIK.

*Il est convenu*,—Qu'une date sera déterminée pour la considération et l'adoption par le Comité du projet de rapport sur la pauvreté dans l'enfance, quand les membres auront reçu en mains la version modifiée du projet de rapport.

L'honorable sénateur David propose,—«Que le Comité autorise la présidente, en vertu de l'article 3:03 des Directives régissant le financement des Comités du Sénat (Annexe III du Règlement du Sénat), de demander au président et au vice-président du Comité sénatorial permanent de la Régie intérieure, des budgets et de l'administration, d'autoriser une dépense ne dépassant pas 2 000 \$, afin de permettre le déplacement à Washington de M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, administrateur de la recherche, dans le cadre de l'étude spéciale sur les coûts de l'usage des drogues illégales.

La motion, mise aux voix, est adoptée à l'unanimité.

Le Comité entreprend l'étude de son Ordre de renvoi du 7 juin 1990, concernant le Projet de loi C-18, Loi constituant le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, et modifiant certaines lois en conséquence.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

*Il est convenu*,—Que le Comité siège le soir même, de 19 h 30 à 21 h 30, afin d'entendre les fonctionnaires du Secrétariat d'État du Canada et les représentants du Congrès juif canadien, au sujet du Projet de loi C-18.

À 10 h 48, la séance est levée jusqu'à 19 h 30.

*ATTESTÉ:*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 23, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-18, an act to establish the Department of Multiculturalism and Citizenship and to amend certain Acts in relation thereto, met this day at 9:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Marsden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** While we are waiting for the rest of the witnesses to appear, perhaps we can deal with the future business of the committee. Before we do that, I would like to say how pleased we are to have two new senators at our meeting this morning, Senator Kinsella and Senator Grimard. I understand that Senator Kinsella intends to join the committee.

We have been planning for some time to screen the film "TRAFFIK" in connection with our drug study, and it was to be tomorrow night. As you know, we cancelled that screening because of the uncertainty of our sittings and because the Library of Parliament is having a major reception tomorrow night. You may also be aware that we have run into some technical difficulties. The objective now is to find a smaller committee room where the sound is better. The clerk and researchers are still working on that. If anyone wants to borrow the video in the meantime, please do so.

**Senator Robertson:** What about that small caucus room on the fifth floor of the Victoria Building?

**The Chairman:** That sounds like a good idea.

**Senator Robertson:** I think the arrangement and the positioning of the room would be good.

**The Chairman:** Can we talk dates then? What about next Wednesday, October 31?

**Senator Robertson:** We will be into the main debate on Bill C62 next week.

**The Chairman:** Do you think that things will be too uncertain, then?

**Senator Robertson:** Yes.

**Senator Kinsella:** The other thing is that it was agreed yesterday that Bill C-37 would get second reading on Wednesday of next week. So it may be more profitable to put it off for another week.

**Senator Spivak:** Is that the Heritage Languages bill?

**The Chairman:** Yes, and it is a controversial one, so we will want to be there. Let us put it off to some uncertain date.

**Senator Robertson:** Yes, we may have to wait until this major debate is over.

**The Chairman:** On Bill C-18, the minister was unable to come today, so we will start next week at 9:00 a.m. with the

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 octobre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi C-18 visant à établir le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, ainsi que modifiant certaines lois concernées, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Lorna Marsden** (*présidente*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Tandis que nous attendons que le reste des témoins se présente, peut-être pourrions-nous traiter des affaires à venir du Comité. Avant cela cependant, j'aimerais dire à quel point nous sommes heureux d'accueillir deux nouveaux sénateurs à notre séance ce matin, le sénateur Kinsella et le sénateur Grimard. Je crois comprendre d'ailleurs que le sénateur Kinsella a l'intention de se joindre au Comité.

Depuis un moment déjà, nous prévoyons visionner le film «TRAFFIK» en rapport avec notre étude sur les drogues, et cela devait être demain soir. Comme vous le savez, nous avons annulé cette projection en raison de l'incertitude de notre horaire et aussi parce que la Bibliothèque du Parlement donne une réception importante demain soir. En outre, vous n'êtes probablement pas sans savoir que nous nous sommes confrontés à certaines difficultés techniques. Il s'agit donc maintenant de trouver une plus petite salle où l'acoustique soit meilleure. Le greffier et les recherchistes s'emploient toujours à cela. Si quelqu'un désirait emprunter la bande vidéo dans l'intervalle, n'hésitez pas à le faire.

**Le sénateur Robertson:** Pourquoi pas la petite salle de caucus au cinquième étage de l'édifice Victoria?

**Le président:** Cela semble une bonne idée.

**Le sénateur Robertson:** Je crois que la configuration et l'emplacement de la salle conviendraient.

**Le président:** Pouvons-nous établir des dates dans ce cas? Pourquoi pas mercredi prochain, le 31 octobre?

**Le sénateur Robertson:** Nous serons en plein débat du projet de loi C-62 la semaine prochaine.

**Le président:** Pensez-vous que les choses seront trop peu certaines à ce moment-là?

**Le sénateur Robertson:** Oui.

**Le sénateur Kinsella:** L'autre chose, c'est qu'on a convenu hier que le projet de loi C-37 aurait sa deuxième lecture mercredi la semaine prochaine. Il serait peut-être alors profitable de le reporter une autre semaine.

**Le sénateur Spivak:** S'agit-il du projet de loi sur les langues ancestrales?

**Le président:** Oui, et il est controversé, ce qui fait que nous devons être là. Reportons-le à une date quelconque à confirmer.

**Le sénateur Robertson:** Oui, nous pourrions avoir à attendre que ce débat important soit terminé.

**Le président:** En ce qui concerne le projet de loi C-18, le ministre n'a pas été en mesure de venir aujourd'hui, ce qui fait

[Text]

minister, and at 10:00 we will hear from the Canadian Jewish Congress. Unless you decide otherwise, that will conclude the range of witnesses on this bill.

Can we now deal with item No. 2. We have had to cancel our plans to go to Washington to attend the drug conference to further our study on that topic for obvious reasons. However, we do want to send our researcher there, and because the Internal Economy Committee has not met, we have not been able to present the budget which the committee approved. When we do go before the Internal Economy Committee, we will present an adjusted budget. In the meantime, we need a motion under Rule 3:03 to authorize a demand of a supplementary budget of \$2,000 for expenses relating to the special study on the costs of illicit drug use. Basically, that will cover the costs of our representation at the conference and the interview of Dr. Trebeck and others.

**Senator David:** I so move.

**The Chairman:** Any discussion? All in favour?

**All senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you. The next item is our Child Poverty Report.

**Senator Robertson:** I have not received a copy of the report.

**Patricia MacDonald, Research Officer, Library of Parliament:** I spoke with Sandra Harder yesterday, and had changed the draft with regard to the new amendments, and she said that she was working on it.

**The Chairman:** So she may need some more time?

**Ms. MacDonald:** She appears to need another week. I suggested that we might be ready to look at it in the next week or so, and she indicated that it would probably be ready by that time.

**The Chairman:** Shall we wait until we get the final draft before we set up a meeting? In the meantime, we will continue with the legislation as quickly as we get it.

Let us proceed with the testimony of the Canadian Citizenship Federation. Mrs. Kerr, we are very happy to have you as our first witness this morning on the discussion of Bill C-18.

Unfortunately, we have postponed this meeting several times when the witnesses have been available to appear. We apologize to you for that, and thank you for your patience in coming this morning. Please proceed.

**Mrs. Yvonne Kerr, President, The Canadian Citizenship Federation:** Madam Chairman and members of the committee, while our committee has suffered from some attrition, I did not think it would end up being a representation of one. However, with your indulgence, I shall try to carry the presentation through and give you our side of the situation.

[Traduction]

que nous commencerons la semaine prochaine à 9 heures avec le ministre, et à 10 heures, nous entendrons le Congrès juif canadien. À moins que n'en décidiez autrement, il s'agira des derniers témoins pour ce projet de loi.

Pouvons-nous passer maintenant au point n° 2? Nous avons dû renoncer à nous rendre à Washington pour assister à la conférence sur les drogues pour approfondir nos travaux sur ce sujet, et ce pour des raisons évidentes. Cependant, nous désirons y envoyer notre chercheur, et comme le Comité de la régie intérieure ne s'est pas réuni, nous n'avons pas pu présenter le budget que le Comité a prouvé. Lorsque nous serons devant le Comité de la régie intérieure, nous soumettrons un budget ajusté. Dans l'intervalle, nous avons besoin d'une motion, au titre de la règle 3:03, pour autoriser la demande d'une somme supplémentaire de 2 000 \$ pour les dépenses, au poste de l'étude spéciale des coûts associés à la consommation des drogues illégales. En gros, cela couvrira les coûts de notre représentation à la conférence, ainsi que des entrevues avec le Dr Trebeck et d'autres participants.

**Le sénateur David:** J'en fais la proposition.

**Le président:** Personne ne veut en débattre? Tous ceux qui sont d'accord?

**Tous les sénateurs:** Adoptée.

**Le président:** Merci. Le point suivant est notre rapport sur la pauvreté enfantine.

**Le sénateur Robertson:** Je n'ai pas reçu copie du rapport.

**Mme Patricia MacDonald, agent de recherche, Bibliothèque du Parlement:** Je parlais avec Sandra Harder hier, et je lui ai demandé si elle avait changé l'ébauche en ce qui concerne les nouveaux amendements, et elle a dit qu'elle y travaillait.

**Le président:** Donc, elle pourrait avoir besoin de plus de temps?

**Mme MacDonald:** Elle semble avoir besoin d'une autre semaine. Je lui ai dit que nous pourrions être prêts à l'étudier au cours de la semaine prochaine, approximativement, et elle m'a répondu qu'il serait probablement prêt d'ici là.

**Le président:** Attendrons-nous d'obtenir l'ébauche finale avant d'établir une séance. Dans l'intervalle, nous continuerons avec le projet de loi dès que nous l'obtiendrons.

Passons maintenant au témoignage de la Fédération canadienne du civisme. Mme Kerr, nous sommes heureux de vous accueillir comme premier témoin ce matin, dans le cadre de notre étude du projet de loi C-18.

Malheureusement, nous avons reporté cette session plusieurs fois, alors que les témoins étaient prêts à se présenter. Nous vous demandons de bien vouloir nous en excuser et nous vous remercions de la patience dont vous faites preuve en vous présentant ce matin. La parole est à vous.

**Mme Yvonne Kerr, présidente, Fédération canadienne du civisme:** Madame le président, mesdames et messieurs les membres du Comité, bien que notre comité ait souffert d'un certain degré d'attrition, je n'ai jamais pensé finir par être la seule à faire la présentation. Cependant, avec votre indulgence, j'essaierai de donner l'exposé jusqu'au bout et de vous faire voir notre côté de la médaille.



## [Text]

Perhaps it would be in order if I were to read you the mission statement of the Canadian Citizenship Federation. The federation is a national, independent, non-profit organization which promotes Canadian citizenship. It seeks to define and strengthen responsible Canadian citizenship within its multicultural heritage. Our operational objectives are to assist all Canadians in reaching a better understanding of the privileges and responsibilities of citizenship within our revolving multicultural society, to encourage various organizations in the promotion of Canadian citizenship, to promote the creation and development of local citizenship councils and chapters, and to advocate the preservation and enhancement of human rights and the democratic way of life. So, whereas Bill C-18 discusses multiculturalism and citizenship, we are here to promote citizenship.

We are pleased with this opportunity to make representations on Bill C-18. The intent of the bill is commendable. However, we believe there are some basic questions which need to be addressed.

Since Canada began to develop from a country of two founding nations into a society of many ethnicities, multiculturalism has become an important factor within the Canadian citizenship movement. The Canadian Citizenship Council, and laterally the Canadian Citizenship Federation, have been, since 1942, multi-ethnic and multicultural. In fact, the first multicultural contacts and activities were organized by citizenship councils belonging to our movement.

National symposia organized by the Canadian Citizenship Federation have submitted on several occasions, submitted resolutions to the federal government recommending the establishment of a separate department for multiculturalism.

The Federation's brief to the Special Joint Committee on the Constitution of Canada, submitted on December 18, 1980, suggested the entrenchment of multiculturalism in the Constitution Act in a Charter of Rights and Freedoms. In a release issued by the Minister of Justice and the Attorney General of Canada on January 12, 1981, it was stated publicly that multiculturalism made its way into the Charter, in Section 27, on the recommendations of four organizations, one among them being the Canadian Citizenship Federation.

In addition to mentioning the above facts about our involvement, we also wish to emphasize that, in our opinion, which is supported by our experience, the importance of the concept of citizenship increases within a society of multicultural composition, as Canada is today. The greater Canada's multicultural component, the more emphasis must be given to citizenship.

For all these reasons, we welcome the establishment of a federal department administering citizenship and multiculturalism jointly under the same roof. Nevertheless, for the aforementioned reasons, it is our first and foremost request that the

## [Traduction]

Peut-être serait-il opportun que je vous lise l'énoncé de mission de la Fédération canadienne du civisme. La Fédération est un organisme national, indépendant et à but non lucratif qui appuie la citoyenneté canadienne. Elle cherche à définir et à renforcer la citoyenneté canadienne responsable dans le cadre de son patrimoine multiculturel. Nos objectifs opérationnels consistent à aider tous les Canadiens à acquérir une meilleure compréhension des privilèges et responsabilités de leur citoyenneté dans leur société multiculturelle en évolution, à encourager divers organismes à appuyer eux-mêmes la citoyenneté canadienne, à encourager la création et le développement de conseils et de sections de citoyenneté à l'échelle locale, et à défendre la préservation et l'amélioration des droits de la personne et de la démocratie en tant que mode de vie. Donc, tandis que le projet de loi C-18 traite du multiculturalisme et de la citoyenneté, nous nous préoccupons plus particulièrement de la citoyenneté.

Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de pouvoir faire connaître notre opinion sur le projet de loi C-18. L'esprit de ce projet de loi est louable. Cependant, nous croyons qu'il reste certaines questions fondamentales à régler.

Depuis que le Canada a commencé à se développer, à partir de sa fondation par deux nations, en une société de plusieurs ethnies, le multiculturalisme est devenu un facteur important dans le mouvement canadien du civisme. Le Conseil canadien du civisme et, parallèlement, la Fédération canadienne du civisme sont, depuis 1942, à vocation multi-ethnique et multiculturelle. De fait, les premiers rapports et activités multiculturels ont été organisés par des conseils de civisme appartenant à notre mouvement.

Les symposiums nationaux organisés par la Fédération canadienne du civisme ont, à plusieurs reprises, soumis des résolutions au gouvernement fédéral, résolutions qui recommandaient l'établissement d'un ministère distinct du multiculturalisme.

Le mémoire que la Fédération a soumis le 18 décembre 1980 au Comité spécial mixte sur la Constitution du Canada suggérait l'enchâssement du multiculturalisme dans la *Loi constitutionnelle* par le truchement d'une charte des droits et libertés. Dans un communiqué émis par le ministère de la Justice et le procureur général du Canada le 12 janvier 1981, il était dit publiquement que le multiculturalisme avait été intégré dans la *Charte*, à l'article 27, grâce aux recommandations de quatre organismes dont l'un était la Fédération canadienne du civisme.

En plus de mentionner les faits qui précèdent en ce qui concerne notre engagement, nous désirons par ailleurs souligner que, à notre avis, et cela est étayé par notre expérience, l'importance de la notion de citoyenneté augmente dans une société de composition multiculturelle, comme c'est le cas du Canada d'aujourd'hui. Plus grande sera la composante multiculturelle du Canada, plus il faudra accorder d'importance à la citoyenneté.

Pour toutes ces raisons, nous sommes heureux de l'établissement d'un ministère fédéral administrant la citoyenneté et le multiculturalisme collectivement sous un même toit. Néanmoins, pour les raisons que nous venons de mentionner, nous



## [Text]

name of the new department symbolize the importance of Canadian citizenship. Therefore, we feel the name should be reversed from "Multiculturalism and Citizenship" to "Citizenship and Multiculturalism". All of the philosophical, legal and practical intentions of Bill C-18 would be better presented and served by the latter name.

I will now move on to commentary regarding the designation of the department. Multiculturalism is a fact of Canadian life. Canadian citizenship is what binds us together, and that is where the ministry's emphasis should be placed.

It is our opinion and recommendation that the bill be rephrased to establish a Department of Citizenship and Multiculturalism, and that this term be used throughout the bill. We make this recommendation for several reasons: First, regarding citizenship, the essence of being a Canadian is Canadian citizenship. Secondly, the Citizenship Act sets out who is a Canadian and how one becomes a Canadian.

"Citizenship" is a term recognized as a status under the Constitution Act and, in particular, by the Charter of Rights and Freedoms. "Citizenship" is a term of primary importance in the Charter, as it vests certain rights in persons who are citizens. For example, every citizen of Canada has a right to vote in the election of members of the House of Commons and to be qualified for membership.

Section 6(1) of the Charter reads:

Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.

Citizens of Canada also have certain minority-language educational rights. Section 23(1) reads:

Citizens of Canada (a) whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside . . . have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in that language in that province.

We submit that citizenship is an important and integral part of our Canadian society. It gives rights to those who have citizenship, rights which are not afforded to all persons resident in the country, such as those who are not citizens.

Section 16 of the Charter deals in part with equality rights. It says that every individual is equal before the law and has the rights to equal protection and equal benefit without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, and so on. These are the rights which might be considered to be related to multiculturalism. The Charter does provide for recognition of multicultural heritage. Section 27 reads:

## [Traduction]

demandons d'abord et avant tout que le nom du nouveau ministère symbolise l'importance de la citoyenneté canadienne. Par conséquent, nous sommes d'avis que l'appellation devrait être inversée et passer de «Multiculturalisme et Citoyenneté» à «Citoyenneté et Multiculturalisme». D'ailleurs, toutes les intentions philosophiques, légales et pratiques du projet de loi C-18 seraient mieux servies par cette dernière désignation.

Permettez-moi maintenant de faire un commentaire sur la désignation du ministère. Le multiculturalisme est un fait dans la vie canadienne. La citoyenneté canadienne est ce qui nous unit, et c'est d'ailleurs sur cet aspect que le ministère devrait être axé.

Nous croyons que le projet de loi devrait être reformulé de façon à établir un ministère de la Citoyenneté et du Multiculturalisme, que cette expression soit employée tout au long du projet de loi, et nous le recommandons. Nous faisons cette recommandation pour plusieurs raisons. Premièrement, en ce qui concerne la citoyenneté, disons que l'essence même d'être canadien, c'est la citoyenneté canadienne. En second lieu, la *Loi sur la citoyenneté* définit qui est Canadien et comment on devient Canadien.

«Citoyenneté» est un terme reconnu comme étant un statut au titre de la *Loi constitutionnelle* et, en particulier, par la *Charte canadienne des droits et libertés*. «Citoyenneté» est un terme d'une importance primordiale dans la *Charte*, car il confère certains droits aux personnes qui sont des citoyens canadiens. Par exemple, tout citoyen au Canada a le droit de vote aux élections des membres de la Chambre des communes, et il y est lui-même éligible.

Le paragraphe 6(1) de la *Charte* se lit comme suit:

6. (1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

Les citoyens du Canada ont aussi certains droits quant à l'instruction dans la langue d'une minorité. Le paragraphe 23(1) se lit comme suit:

Les citoyens canadiens: a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident . . . ont . . . le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

Nous affirmons que la citoyenneté est un élément important qui fait partie intégrante de notre société canadienne. La citoyenneté confère des droits à ceux qui la détiennent, des droits qui ne sont pas accordés à tous les résidents au pays, comme ceux qui n'en sont pas des citoyens.

L'article 16 de la *Charte* traite en partie des droits à l'égalité. Il affirme que tous les individus sont égaux aux yeux de la loi et qu'ils ont droit à une protection égale et à des avantages égaux sans discrimination fondée sur leur race, leur origine nationale ou ethnique, leur couleur et ainsi de suite. Ce sont là les droits qu'on pourrait considérer comme étant associés au multiculturalisme. La *Charte* reconnaît effectivement le patrimoine multiculturel. Ainsi, l'article 27 se lit comme suit:

## [Text]

This Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians.

We submit that that section relates to Canadian citizens. Therefore, it is clear that citizenship has a priority and emphasis in the Canadian Constitution. We thus feel that any department should put the terms "citizenship" and "multiculturalism" in proper perspective, with "citizenship" as the primary term and "multiculturalism" as the secondary term.

Citizenship is well recognized and known throughout the world. We therefore submit that to subordinate citizenship to multiculturalism is not in the best interests of Canada as a nation. One should be a Canadian citizen first.

It is vital, for clear understanding by present and future Canadians, that the act of "being" or "becoming" a Canadian is first in the minds of a Canadian government and that multiculturalism is an added value to be cherished, not enshrined.

It might look trendy, even innovative, to rank multiculturalism before citizenship, as is done in the proposed Bill C-18, but we believe that such a ranking, with such a reversal of priorities, is not only illogical but, in the long run, also impractical. We are concerned that citizenship is degraded not only by the name of the new department but also by clause 7 of the bill.

I now move on to commentary regarding clause 5 of the bill. As to clause 5(1)(a), we believe that this paragraph gives too wide and undefined discretionary powers to the minister. There is no clear definition of integrity of purpose, as multiculturalism is still an abstract concept which is interpreted differently by different segments of our society.

As to clause 5(1)(b), we believe that this paragraph must not interfere with the Citizenship Act, whether under the present statute or any new legislation on citizenship. The Citizenship Act should have precedence. We fervently hope that this short paragraph will not open the door to the abolition of the present system of Canadian Citizenship Courts and citizenship judges.

Our federation, as well as citizenship councils across Canada, have always been in close contact with Citizenship Courts since their inception. All of our members are well aware of the courts' importance to new citizens. I might state here that I am a former Canadian Citizenship Court judge. The positive impact on new layers of Canadian society far outweighs any occasional shortcomings of the present system. We wish to point out again that this observation is shared unanimously by our members and is based on much personal experience.

## [Traduction]

Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.

Selon nous, cet article porte sur les citoyens canadiens. Par conséquent, il est clair que la citoyenneté a préséance dans la constitution canadienne. Donc, nous trouvons que tout ministère devrait mettre les termes «citoyenneté» et «multiculturalisme» dans la bonne perspective, le terme «citoyenneté» étant le terme principal et «multiculturalisme» étant le terme secondaire.

La citoyenneté est une notion bien reconnue dans le monde entier. Par conséquent, nous affirmons qu'accorder la préséance au multiculturalisme au détriment de la citoyenneté n'est pas vraiment dans l'intérêt du Canada en tant que nation. On est d'abord citoyen canadien.

Il est vital, pour que cela soit compris clairement tant par les Canadiens d'aujourd'hui que ceux de demain, de savoir que l'acte d'«être» ou de «devenir» Canadien vient en premier lieu aux yeux du gouvernement canadien, et que le multiculturalisme est une valeur supplémentaire à cultiver, mais non pas à enchaîner.

Bien que cela puisse paraître à la mode, peut-être même original, de donner préséance au multiculturalisme au détriment de la citoyenneté, comme on le fait dans le projet de loi C-18, nous croyons qu'un tel ordre des choses, avec cette inversion des priorités, est non seulement illogique mais, à long terme, également impossible au sens pratique. Nous sommes inquiets du fait que la citoyenneté soit abaissée non seulement dans la désignation même du nouveau ministère, mais aussi par l'article 7 du projet de loi.

Je passe maintenant à notre commentaire concernant l'article 5 du projet de loi. Plus précisément en ce qui concerne l'alinéa 5(1)a), nous trouvons qu'il confère au ministre des pouvoirs discrétionnaires trop grands et trop peu définis. Il n'y a pas de définition claire de l'intégrité d'intention, car le multiculturalisme demeure une notion abstraite qui est interprétée différemment par différents segments de notre société.

En ce qui concerne l'alinéa 5(1)b), nous sommes d'avis qu'il ne doit pas gêner la *Loi sur la citoyenneté*, soit en vertu du présent projet de loi, soit en vertu de toute autre mesure législative portant sur la citoyenneté. La *Loi sur la citoyenneté* devrait avoir préséance. C'est avec ferveur que nous espérons que ce court alinéa n'ouvrira pas la voie à l'abolition du système actuel des bureaux canadiens de la citoyenneté et des juges de la citoyenneté.

Notre Fédération, de même que les conseils de civisme d'un océan à l'autre, ont toujours entretenu des rapports étroits avec leurs bureaux de la citoyenneté depuis leur mise en œuvre. Tous nos membres sont très conscients de l'importance que revêtent ces bureaux de la citoyenneté pour les nouveaux citoyens. J'en profite pour souligner ici que j'ai déjà été juge de bureau canadien de citoyenneté. L'incidence politique sur les nouvelles couches de la société canadienne compense largement les défaillances occasionnelles du système actuel. Une fois de plus, j'aimerais souligner que c'est à l'unanimité que nos membres vous font cette observation, et que celle-ci est



## [Text]

We welcome clause 5(1)(c) of the bill, which we hope will put the promotion of citizenship back on the agenda of federal policies. Advisory committees should be struck, one for the development of citizenship and one for the development of multiculturalism. Membership of the committee should be drawn from people who are involved in citizenship and multicultural activities.

As to clause 5(1)(d), this paragraph needs rewording to include the promotion of the responsibilities of citizenship as well as its rights and privileges. There is an increasing tendency among government, the press, lobby groups and the public today to emphasize rights, be they in relation to individual or group interests. As to citizenship, with every right comes a corresponding duty. The duty of an individual citizen to his or her nation and community, for the betterment of society, is to have a clear understanding of civic purpose and loyalty to the nation.

Let me move on to clause 5(2). Under this clause, specific reference should be made to better citizenship development and multicultural grants and contributions.

I go on to commentary regarding clause 7 of the bill. The federation also notes that there appears to be statutory protection for employees in the Multicultural Section of the Department of the Secretary of State, but no reference to employees of the Citizenship section. If such employees are not protected, they should be. We assume this to be an oversight that the government will wish to address in this bill.

I now wish to make a general comment in support of this presentation. The ethical, spiritual and legal framework of any state is its constitution. The constitution reflects a system of communal values accepted and respected by members of a nation and/or state. The ethical as well as the legal practical link between a constitution and an individual is citizenship. Only through citizenship and civisme does an individual become a full-fledged member of a national community, a guardian, as well as a beneficiary of all those rights, freedoms and responsibilities which are entrenched in a constitution. Through citizenship we derive the human values which are embedded in the constitution and shared by individuals. In all democracies citizenship is perceived as the common legal tie between citizens and the state and between citizenry of the same state. It is the expression of a specific outlook on society and a way of life.

The state might take many forms as it has throughout the history of people on this earth. It may have one, two or many languages and cultures. It may be built on egalitarianism, or the rule of privilege at the other extreme, but within the framework of state, citizenship with its sense of values, of sym-

## [Traduction]

fondée, dans une large mesure, sur beaucoup d'expérience personnelle.

Nous sommes d'accord avec l'alinéa 5(1)c) du projet de loi qui, nous l'espérons, remettra la valorisation de la citoyenneté à l'ordre du jour des politiques fédérales. Des comités consultatifs devraient être établis, un pour le développement de la citoyenneté et un autre pour le développement du multiculturalisme. Les membres de ces comités devraient être des gens qui participent à des activités associées à la citoyenneté et au multiculturalisme.

En ce qui concerne l'alinéa 5(1)d), il devrait être reformulé de façon à englober la sensibilisation aux responsabilités associées à la citoyenneté, autant qu'à ses droits et privilèges. Au gouvernement, dans la presse, au sein des groupes de lobbying et dans le grand public, il y a une tendance croissante, de nos jours, à insister sur les droits, qu'ils soient individuels ou collectifs. En ce qui concerne la citoyenneté, chaque droit s'accompagne d'un devoir correspondant. Ainsi, le devoir d'un citoyen individuel à l'endroit de sa nation et de sa communauté, pour l'amélioration générale de la société, consiste à bien comprendre le civisme et la loyauté envers la nation.

Permettez-moi de passer maintenant au paragraphe 5(2). Le texte de ce paragraphe devrait mentionner spécifiquement l'amélioration du développement de la citoyenneté, de même que des subventions et des contributions de nature multiculturelle.

Je passe maintenant à votre commentaire sur l'article 7 du projet de loi. La Fédération remarque également que le projet de loi semble prévoir la protection des employés du secteur du multiculturalisme du Secrétariat d'État, mais ne trouve aucune mention de la protection des employés du secteur de la citoyenneté. Si ces derniers employés ne sont pas protégés, ils devraient l'être. Nous présumons qu'il s'agit là d'une omission que le gouvernement voudra corriger dans ce projet de loi.

Et maintenant, j'aimerais faire un commentaire de nature générale à l'appui de cet exposé. Pour tout État, la constitution est l'ossature déontologique, spirituelle et légale. La constitution représente un système de valeurs collectives acceptées et respectées par les membres d'une nation et (ou) d'un État. Le lien pratique déontologique et légal qu'il y a entre une constitution et un particulier est la citoyenneté. Ce n'est que par sa citoyenneté et par son civisme qu'un individu devient membre à part entière d'une communauté nationale, gardien, de même que bénéficiaire de tous ces droits, libertés et responsabilités qui sont enchâssés dans une constitution. Par la citoyenneté, nous partageons les valeurs humaines qui sont enchâssées dans la constitution. Dans toutes les démocraties, la citoyenneté est perçue comme étant le lien légal collectif entre les citoyens et l'État, de même qu'entre les citoyens eux-mêmes. Il s'agit de l'expression d'un point de vue spécifique sur la société, et d'un mode de vie.

Comme on a pu le constater tout au long de l'histoire de l'homme sur cette terre, l'État peut prendre plusieurs formes. Il peut avoir une, deux ou plusieurs langues et cultures. Il peut être fondé sur l'égalitarisme, ou sur l'élitisme à l'autre extrême, mais dans l'ossature de cet État, la citoyenneté, avec ses connotations de valeurs, de symboles et de traditions,



## [Text]

bols and traditions, remains the dominating pillar. If this pillar weakens, the state begins to crumble.

Honourable senators, I have presented this brief on behalf of our chairman, Diana Togneri, who unfortunately is still not here. She, too, is a former Citizenship Court judge. I make this presentation in the hope of guiding you to consider this bill in a way you had not thought of before.

I am here this morning because I, too, have a statement to make, not on a point-to-point basis, but perhaps striking a more emotional tone. As I mentioned before, I am a former Citizenship Court judge, so the members of this committee can appreciate my passionate feeling for a strong citizenship component in Bill C-18.

That is essential in order for this department to live and flourish.

For some years I worked and lived with multiculturalism and citizenship on a daily basis in the application and administration of the Citizenship Act. I might point out that the Canadian Citizenship Federation struck a committee on which Madam Togneri and I served. That committee submitted what we felt were sound recommendations for change and improvement to the Citizenship Act. I believe that is coming to fruition shortly.

I saw first-hand just how important citizenship is. Citizenship is a goal of all our multicultural society, all the various groups in our community. They all strive and long for citizenship. Citizenship is a status that is conferred; it is not a bureaucratic and clerical exercise. It is a state of mind; it is an affair of the heart; it creates an equality among all the peoples by granting them rights, privileges and responsibilities and full membership in our society. When you think of it, it is the single highest honour that can be bestowed on an average individual, that of full membership in our society.

In one of my forays out into the community while I was still a Citizenship Court judge, I was talking to a group of young children. I asked them what it meant to be a Canadian citizen. I can still see this bright-eyed little fellow of about nine years old who stood up and proudly said: "That means that I belong." I have not found a more accurate or better explanation of that term.

Canada is often referred to as a mosaic. I prefer to think of it as a tapestry; a tapestry made up of the multi-coloured and multi-textured threads which form our diverse society. These threads must be woven together into the warp and woof of citizenship to form this beautiful tapestry called Canada, and without the strong backing of citizenship, you will have nothing but loose threads.

My young nephew said to me one day while I was still a Citizenship Court judge, "You do magic." I said: "What do you mean?" Then he said: "Well, people come from different countries throughout the world and go to your court, and when

## [Traduction]

demeure le pilier principal. Si ce pilier s'affaiblit, l'État commence à s'effondrer.

Mesdames et Messieurs les sénateurs, je vous ai présenté cet exposé pour notre présidente, Diana Togneri, qui n'est toujours pas ici, malheureusement. Elle aussi a déjà été juge de bureau de la citoyenneté. Je fais cet exposé dans l'espoir de vous amener à jeter un regard neuf sur ce projet de loi.

Je suis ici ce matin parce que, moi aussi, j'ai une déclaration à faire, non pas aussi détaillée, mais peut-être un peu plus émotive. Comme je l'ai mentionné auparavant, j'ai déjà été juge de bureau de citoyenneté, ce qui fait que les membres de ce comité peuvent sûrement comprendre mon sentiment passionné en faveur d'une forte composante de citoyenneté dans le projet de loi C-18.

Elle est effectivement essentielle à l'évolution et à l'épanouissement de ce ministère.

Pendant des années, j'ai travaillé et j'ai vécu quotidiennement avec les aspects multiculturalisme et citoyenneté dans le cadre de l'application et l'administration de la *Loi sur la citoyenneté*. À cet égard, j'aimerais souligner que la Fédération canadienne du civisme a créé un comité au sein duquel M<sup>me</sup> Togneri et moi-même avons siégé. Ce comité a soumis ce que nous pensions être des recommandations raisonnables de changement et d'amélioration à la *Loi sur la citoyenneté*. Je crois que ces activités porteront fruit incessamment.

J'ai donc été à même de constater à quel point la citoyenneté est importante. La citoyenneté est un objectif de toute notre société multiculturelle, de tous les divers groupes de notre communauté. Ils font tous des efforts dans ce but, et ils espèrent tous l'obtenir. La citoyenneté est un statut qui est conféré, et non pas un simple exercice bureaucratique et administratif. C'est un état d'esprit; c'est une affaire de cœur; cela crée l'égalité parmi tous les citoyens en leur accordant des droits, des privilèges et des responsabilités, de même qu'une affiliation à part entière à notre société. Lorsqu'on y pense bien, le plus grand honneur qu'on puisse faire à un individu moyen consiste à lui offrir l'affiliation à part entière à notre société.

Lors de l'une de mes ballades dans la communauté tandis que j'étais encore juge de bureau de la citoyenneté, j'ai parlé à un groupe d'enfants en bas âge. Je leur ai demandé ce que cela signifiait pour eux d'être citoyen canadien. Je me rappelle encore ce petit garçon éveillé d'à peu près neuf ans qui s'est levé et a déclaré fièrement : «Cela signifie que j'en suis.» Encore jusqu'à aujourd'hui, je n'ai pas encore trouvé une explication plus juste ou meilleure de ce terme.

On désigne souvent le Canada comme étant une mosaïque. Je préfère le voir comme une tapisserie, une tapisserie faite des brins aux couleurs et aux textures multiples qui forment notre société diversifiée. Ces brins doivent être tissés ensemble dans la chaîne et la trame de la citoyenneté de façon à devenir cette merveilleuse tapisserie qu'on appelle le Canada, et sans l'appui solide de la citoyenneté, il n'y aurait rien d'autre que des brins isolés.

Un jour, tandis que j'étais encore juge de bureau de la citoyenneté, mon jeune neveu m'a dit: «Tu fais de la magie.» «Qu'est-ce que tu veux dire?» Il m'a répondu ceci: «Eh bien, il y a des gens qui viennent de différents pays, de partout au

[Text]

they leave they are all Canadians." He thought that was the magic, and I have always felt that magic. Anyone who has ever attended a citizenship swearing-in ceremony knows that magic, too.

So we must make every effort to spread that magic across this country, because citizenship is more than the issuance of certificates; it is the glue that will bind this country together. If we believe in the unity of this country, and I have to believe that the members of this committee feel the same as I do about that, and if we are all members of this great community called Canada, nobody can touch us.

Canadian citizenship must be perceived as the freedoms we enjoy: the freedom to vote; the freedom to run for political office; the freedom to worship our God in our own way; the freedom to leave Canada and come back. It is easy to leave, but it is not always easy to come back. If you are a Canadian citizen, we will let you back in. It is the freedom to stand up for what one believes in, and the freedom to oppose what one believes to be wrong.

A prerequisite to citizenship is loyalty, and a component of loyalty is patriotism. A component of patriotism is emotion; therefore, civic emotions are closely interwoven with citizenship, and emotions, in shaping citizenship and citizenship legislation, are just as respectable as rational, factual arguments.

Thank you, honourable senators.

**The Chairman:** Mrs. Kerr, thank you for your statements, both on behalf of your federation and on your own behalf. We are grateful to you for appearing before the committee this morning. Would you be willing to answer questions from members of the committee?

**Mrs. Kerr:** Yes, and I hope that I will be able to do credit to my federation.

**Le sénateur Paul David:** Si je vous ai bien compris, madame Kerr, il me semble que l'objectif principal de votre mémoire c'est de donner l'accent à la loi de la citoyenneté et inverser un peu les termes de cette loi qui deviendrait la Loi constituant le Ministère de la citoyenneté et du multiculturalisme. Évidemment, on pourrait, si on était des puristes, dire: est-ce qu'on doit appeler cela le multiculturalisme ou le pluriculturalisme? Je sais que cela fait l'objet de discussions au point de vue purement grammatical. Là, je laisse aux experts en traduction le soin de choisir lequel des termes serait le meilleur.

Je crois que vous avez déjà présenté un mémoire semblable à la Chambre des communes?

**Mme Kerr:** Justement, oui, sénateur David.

**Le sénateur David:** Je me demande si à la suite du témoignage très éloquent et très émouvant que vous venez de nous présenter, il y a eu des réactions de la part des membres du comité et si des amendements aux Communes ont été proposés au ministre de façon à pouvoir donner satisfaction à votre

[Traduction]

monde, et qui vont à ton bureau; et lorsqu'ils en sortent, ils sont tous Canadiens.» Il trouvait que cela était de la magie, et je dois dire que moi aussi, j'ai toujours trouvé que c'était magique. Quiconque a déjà participé à une cérémonie d'assermementation de nouveaux citoyens a aussi vu cette magie opérer.

Voilà donc pourquoi nous devons tout faire pour répandre cette magie d'une océan à l'autre, parce que la citoyenneté est plus que la délivrance de certificats; c'est la colle qui va tenir ce pays ensemble. Si nous croyons en l'unité de ce pays, et je suis convaincue que les membres de ce comité sont du même avis que moi à cet égard, et si nous sommes tous membres de cette grande communauté appelée le Canada, rien ne peut nous atteindre.

La citoyenneté canadienne doit être perçue comme étant les libertés dont nous jouissons, le droit de vote, le droit d'être éligible à la représentation politique, le droit d'adorer Dieu chacun à sa façon, le droit de quitter le Canada et d'y revenir. Il est facile de partir, mais il n'est pas toujours facile de revenir. Si vous êtes Canadien, nous vous laissons entrer. C'est la liberté de défendre ce que l'on croit, et la liberté de s'opposer à ce qu'on croit être mal.

L'une des conditions préalables à la citoyenneté est la loyauté, et le patriotisme est une composante de la loyauté. Par ailleurs, l'émotion est une composante du patriotisme; donc, les émotions civiques sont intrinsèquement liées à la citoyenneté, et les émotions, lorsqu'il s'agit de définir la citoyenneté et de formuler les mesures législatives connexes, sont tout aussi respectables que les arguments de fait rationnels.

Mesdames et Messieurs les sénateurs, je vous remercie.

**Le président:** M<sup>me</sup> Kerr, nous vous remercions de votre contribution, tant de celle que vous avez faite au nom de votre Fédération que de celle que vous avez faite en votre propre nom. Nous vous sommes reconnaissant de bien vouloir comparaître devant ce comité ce matin. Êtes-vous disposée à répondre aux questions des membres du Comité?

**Mme Kerr:** Oui, et j'espère que je serai en mesure de faire honneur à ma Fédération.

**Senator Paul David:** If I understood you correctly, Mrs. Kerr, it would appear that the primary objective of your brief is to seek to have the emphasis placed on "citizenship" and the terms reversed so that this piece of legislation would now become An Act to establish the Department of Citizenship and Multiculturalism. Clearly, if we were purists, we could question whether or not we should speak of multiculturalism or pluriculturalism. I know that this has been widely discussed from a purely grammatical standpoint. I will leave it up to the translation experts to decide which term is better.

I believe you already presented a similar brief to the House of Commons. Is that correct?

**Mrs. Kerr:** That's right, we did, Senator David.

**Senator David:** In light of the very eloquent and very moving testimony you have just given, I wonder if there were any reactions on the part of the House committee members and whether any amendments were suggested to the Minister in an effort to comply with your request. I would like to know how



[Text]

demande. J'aimerais connaître les réactions du comité de la Chambre des communes face à l'exposé que vous avez fait.

**Mme Kerr:** Nous n'avons rien reçu malgré le fait que notre présentation a été bien reçue. Nous sommes le seul comité qui a fait une présentation sur la question de la citoyenneté (je vais vous dire un mot que j'ai de la difficulté à prononcer en français) et sur le multiculturalisme, c'est là où l'emphase a été mise. Nous sommes les seuls qui avons souligné la question de la citoyenneté malheureusement.

**Le sénateur David:** Je crois que vous la présentez d'une façon très logique. Vous ne niez pas le pluriculturalisme.

**Mme Kerr:** Non jamais.

**Le sénateur David:** Vous l'intégrez à l'intérieur de la citoyenneté plutôt que d'en faire une entité complètement séparée ou presque de la citoyenneté. Je ne sais pas si j'ai bien compris votre message.

**Mme Kerr:** C'est bien ça.

**Le sénateur David:** Vous ne niez pas une chose pour en soutenir une autre exclusivement. Vous aimeriez mieux un lien très fort entre la citoyenneté liée ensuite au multiculturalisme, à savoir toutes les composantes ethniques ou de couleur qui constituent la nation, ce que vous appelez la tapisserie canadienne plutôt que la mosaïque canadienne. Ce la se ressemble un tout petit peu mais enfin ce ne sont pas les mêmes matériaux.

**Mme Kerr:** La tapisserie est composée de matériaux moins durs.

**Le sénateur David:** C'est vrai.

**The Chairman:** Mrs. Kerr, are you saying that you received no response from the committee at the time, or that you have had no subsequent response?

**Mrs. Kerr:** We have had no subsequent response.

**The Chairman:** Even to your precise questions on clause 7 with respect to the omission of citizenship?

**Mrs. Kerr:** It is fair to say that we had a sympathetic hearing. The minister's representative on this committee was taken aback by the fact that there was no guarantee for the citizenship component in the new bill; whereas, in clause 7 of Bill C-18, there was a definite pitch to ensure that the multiculturalism component of the Secretary of State would suffer nothing in the transition to the new department. We would have liked to have received that same assurance for the citizenship section of the department.

**The Chairman:** And there has been no response?

**Mrs. Kerr:** No.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je vous remercie de votre mémoire. Vous soulevez un point très intéressant. À la page 5 en anglais et à la page qui n'est pas numérotée en français mais qui est peut-être à la page 4 vous dites:

Il est d'importance vitale que les Canadiens d'aujourd'hui et de demain comprennent clairement que le fait d'être ou de devenir Canadien est primordial aux yeux du gouvernement «canadien», et que le multicul-

[Traduction]

the Commons committee members reacted to your presentation.

**Mrs. Kerr:** We did not get any feedback, even though our presentation was well received. We were the only group to make a submission of the citizenship issue to the Committee. The emphasis of the committee appeared to be on multiculturalism. Unfortunately, we were the only ones to focus on citizenship.

**Senator David:** I found your presentation to be very logical. You do not deny the existence of pluriculturalism.

**Mrs. Kerr:** Not at all.

**Senator David:** You consider it to be an integral part of citizenship, rather than a completely or almost completely separate entity. Is that not the point you were trying to make?

**Mrs. Kerr:** Exactly.

**Senator David:** You don't deny the existence of one thing to support another one exclusively. You prefer to place the emphasis on the concept of citizenship which is then linked to the concept of multiculturalism which is based on the country's various ethnic components. You spoke of Canada as a tapestry rather than a mosaic. The two are somewhat similar, but they are not constructed of the same materials.

**Mrs. Kerr:** A tapestry is made up of more fragile materials.

**Senator David:** That's true.

**Le président:** Mme Kerr, essayez-vous de dire que vous n'avez reçu aucune réponse du Comité à ce moment-là, ou que vous n'avez eu aucune autre réponse par la suite?

**Mme Kerr:** Nous n'avons eu aucune réponse par la suite.

**Le président:** Même à vos questions précises sur l'article 7 en ce qui concerne l'omission de la citoyenneté?

**Mme Kerr:** Il serait juste de dire qu'on nous a écoutés avec sympathie. Le représentant du ministre au sein de ce comité a été fort surpris qu'il n'y avait aucune garantie pour la composante citoyenneté dans le projet de loi C-18, il y a un passage défini qui veille à ce que la composante multiculturalisme du Secrétariat d'État ne soit lésée en rien pendant la transition au nouveau ministère. Nous aurions aimé qu'on nous donne la même garantie pour le secteur de la citoyenneté du ministère.

**Le président:** Et est-ce que vous avez obtenu une réponse?

**Mme Kerr:** Aucune.

**Senator Lavoie-Roux:** Thank you for your presentation. You raise a very interesting point. On page 5 of the English version of your brief—the pages in the French version are not numbered—you state the following:

It is vital, for clear understanding by present and future Canadians, that the act of "being" or "becoming" a Canadian is first in the minds of a Canadian government and that multiculturalism is an added value to be cherished, not enshrined.



[Text]

turalisme constitue une valeur supplémentaire à laquelle il faut être attaché mais qui ne doit pas être enchâssée.

En anglais, les mots ont encore un sens plus fort, on y dit:

... multiculturalism is an added value to be cherished not enshrined.

Je suis convaincu qu'il y a bien des gens qui ne seraient pas d'accord avec vous. Je ne vous dirai pas quel est mon avis. Mais quelles sont les raisons ou quels sont les motifs qui vous ont amené à statuer sur ce point particulier.

**Mme Kerr:** Vous allez constater que j'ai un petit plus de difficulté à m'exprimer en français, ce n'est pas ma langue maternelle.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Continuez, vous allez très bien.

**Mme Kerr:** Je commence à perdre mon vocabulaire et je vais vous demander votre indulgence. La définition de la citoyenneté est bien facile à faire. Mais le multiculturalisme est une définition qui n'est pas solidement placée devant nous. On a toujours été une société de multiculturalisme.

Dès le début, le Canada n'a pas été une nation comprenant une seule nationalité, on a toujours été de même. Par exemple, la citoyenneté existe seulement depuis 1947 et on peut se dire Canadien seulement depuis cette date. Avant ça, nous étions des sujets britanniques. Ce n'était pas quelque chose qui nous plaisait énormément mais c'était une réalité.

Aujourd'hui le fait d'être citoyen veut dire que vous êtes membre à part entière de la société, dans un milieu multiculturel. C'est pour cela qu'on considère que la citoyenneté est quelque chose que l'on devrait prendre entre nos deux mains et la serrer sur notre cœur. Je ne sais pas si cette réponse vous satisfait. Il est difficile de vous répondre, il y a beaucoup d'émotion dans ça.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je pense que la différence que vous faites au point de vue de la définition de l'un par rapport à l'autre m'apparaît importante. Il est vrai que le multiculturalisme peut être d'une façon ou d'une autre alors que la citoyenneté correspond vraiment à une notion beaucoup plus précise de la réalité. Alors je vous remercie madame.

**Senator Kinsella:** With respect to the definition, Mrs. Kerr, it is probably wise to stick with what Parliament has determined it to be in the Multiculturalism Act, rather than that in a piece of machinery of government legislation. Multiculturalism refers to the characteristics of our great nation; so I wish to agree with you on that point.

**Mrs. Kerr:** Thank you.

**Senator Spivak:** When you spoke of advisory councils on page 6 of your brief, you said that you did not think they should be created by government. Do you then think they should be created by the department? You say:

Advisory committees of Canadians should be struck, one for the development of citizenship, and one for the development of multiculturalism.

[Traduction]

These words take on an even stronger meaning in English:

... multiculturalism is an added value to be cherished, not enshrined.

I am convinced that many people would disagree with you. I won't say what my personal feelings are, but I would like to know why you feel this way.

**Mrs. Kerr:** As you can see, it is somewhat difficult for me to express myself in French, since it is not my mother tongue.

**Senator Lavoie-Roux:** Please continue. You are doing fine.

**Mrs. Kerr:** I have to search for the right words and I must ask for your indulgence. The concept of citizenship is fairly easy to define. The concept of multiculturalism, on the other hand, is not quite as tangible. Canada has always been a multicultural society.

From the very beginning, Canada has not been comprised of only one ethnic group. We have always been a multi-ethnic nation. For example, we have only been able to call ourselves Canadian citizens since 1947. Before then, we were British subjects. It was not something that pleased us a lot, but that was the reality of the situation.

To be a citizen today means to be a full member of society, of a multicultural environment. That is why we consider citizenship as something to be valued and cherished dearly. I don't know whether that answers your question. It is difficult to give you an answer since it is such an emotional issue.

**Senator Lavoie-Roux:** I think the distinction you are making between the two is an important one. It's true that multiculturalism is perhaps more intangible, whereas citizenship is a much more precise, tangible concept. Thank you.

**Le sénateur Kinsella:** En ce qui concerne la définition, Mme Kerr, il sera probablement sage de s'en tenir à ce que le Parlement a déterminé dans la *Loi sur le multiculturalisme*, plutôt qu'à ce qu'il en dit dans une mesure législative sur un rouage de l'appareil gouvernemental. Le multiculturalisme désigne les caractéristiques de notre grande nation; par conséquent, je suis d'accord avec vous à cet égard.

**Mme Kerr:** Merci.

**Le sénateur Spivak:** Lorsque vous avez parlé de conseils consultatifs à la page 6 de votre mémoire, vous avez dit que vous ne pensiez pas qu'ils devraient être créés par le gouvernement. Pensez-vous donc qu'ils devraient plutôt être créés par le ministère? Vous dites:

Des conseils consultatifs composés de Canadiens devraient être établis, un pour le développement de la citoyenneté, et un pour le développement du multiculturalisme.

[Text]

**Mrs. Kerr:** We are not sure of the composition of committees of that sort. We think that until we have stick-handled our way to a more comfortable feeling about citizenship and multiculturalism, it would be helpful if we had committees, whether they are set up independently and are supported by government or whether they are set up by government and drawn from the community. We think there is a need for something at this point to help launch what, for many people, is a new concept.

It is a difficult situation that we felt required the establishment of at least an ad hoc committee, if not an ongoing committee, so as to bring together people with a variety of ideas. They can throw those ideas out for discussion and perhaps emerge with a definition of where we are going.

**Senator Spivak:** You have something to say about paragraph 5(1)(b). Would you elaborate on that? Are you concerned that the bill itself does not specifically mention citizenship?

**Mrs. Kerr:** I do not know whether you have a copy of Bill C-18 in front of you.

**Senator Spivak:** I do.

**Mrs. Kerr:** I would refer you, then, to paragraph 5(1)(b), which states: "provide services for the acquisition and proof of citizenship".

**Senator Spivak:** Yes, that is exactly what I am referring to. I have asked you to elaborate. Why do you feel uneasy about this paragraph?

**Mrs. Kerr:** Perhaps my unease is based on the intangible thing women are accused of having, and that is intuition. Unless you provide more than that in defining how people become Canadian citizens, then you are leaving matters open for interpretation to anybody who feels that he has a good idea of it, which could reduce the acquisition of citizenship to the level of getting your driver's license.

In the past, British subjects used to become Canadian citizens by applying to a court of Canadian citizenship. They got it, and it was mailed out to them. There was no muss, no fuss, no "laying on of hands", if I can use that term. It was a clerical and bureaucratic exercise. I do not ever want to see things go back to that.

The people most impressed at the Citizenship Court, apart from the new citizens, who are somewhat mesmerized by the whole operation, are Canadian citizens who attend as visitors. All of a sudden they feel that a status they have enjoyed and taken for granted all their lives is quite something. In our view, a little pomp and circumstance is much nicer than just going up to a desk, making an application and having someone hand you your passport across the desk some days later.

[Traduction]

**Mme Kerr:** Nous ne sommes pas certains de la composition des comités de ce genre. Nous croyons que tant que nous n'en serons pas venus à nous sentir plus à l'aise quant à la citoyenneté et au multiculturalisme, il serait utile, si nous avions des comités, qu'ils soient établis indépendamment et soutenus par le gouvernement, ou qu'ils soient établis par le gouvernement et composés de membres de la communauté. Nous trouvons qu'à ce stade, il faudrait quelque chose qui puisse aider à lancer ce qui est, pour plusieurs, une notion nouvelle.

Il s'agit là d'une situation difficile qui, d'après nous, exigeait l'établissement d'un comité spécial à tout le moins, à défaut d'un comité permanent, de façon à regrouper des gens ayant des idées variées. Ils peuvent soumettre ces idées à la discussion, et peut-être qu'il en résultera une définition de la voie que nous prenons.

**Le sénateur Spivak:** Vous avez une remarque au sujet de l'alinéa 5(1)(b). Pourriez-vous élaborer sur cet aspect? N'êtes-vous pas inquiète du fait que le projet de loi lui-même ne mentionne pas spécifiquement la citoyenneté?

**Mme Kerr:** Je ne sais pas si vous avez devant vous une copie du projet de loi C-18.

**Le sénateur Spivak:** J'en ai une.

**Mme Kerr:** Je vous demande donc de vous reporter à l'alinéa 5(1)(b), qui se lit comme suit: «d'assurer les services voulus en matière d'acquisition et de preuve de la citoyenneté canadienne».

**Le sénateur Spivak:** Oui, c'est exactement ce à quoi je fais allusion. Je vous ai demandé si vous pouviez élaborer. Qu'est-ce qui vous agace dans cet alinéa?

**Mme Kerr:** Peut-être pourrais-je imputer mon malaise à cette chose intangible qu'on accuse les femmes d'avoir, c'est-à-dire l'intuition. À moins que vous n'en disiez plus que cela lorsqu'il s'agit de définir comment les gens deviennent des citoyens canadiens, vous ouvrez la voie de l'interprétation à quiconque est d'avis qu'il a une bonne idée de la chose, ce qui pourrait dégrader l'obtention de la citoyenneté au simple niveau de l'obtention d'un permis de conduire.

Par le passé, les sujets britanniques des citoyens canadiens en en faisant la demande à un bureau canadien de citoyenneté. Lorsqu'ils l'obtenaient, le certificat leur était posté. Cela se faisait «sans tambour ni trompette», si vous me passez l'expression. C'était purement et simplement un acte administratif et bureaucratique. Je ne veux pas que les choses en reviennent à cela.

Les gens qui sont le plus impressionnés au bureau de la citoyenneté, à l'exception bien sûr des nouveaux citoyens qui sont presque hypnotisés par l'ensemble de l'opération, eh bien ce sont les citoyens canadiens qui y participent en tant que visiteurs. Subitement, ils ressentent qu'un statut dont ils jouissent depuis qu'ils sont au monde et qu'ils ont toujours tenu pour acquis, est quand même impressionnant. À notre avis, un peu d'apparat, c'est beaucoup mieux que d'aller à un bureau, de remplir une demande et de recevoir votre passeport des mains d'un simple employé de bureau quelques jours plus tard.



[Text]

We would like to see paragraph 5(1)(b) reworked in such a way that it safeguards what we feel is a tremendous asset, albeit one that is rather unknown in the community.

**Senator Spivak:** You talk about the powers given to the minister as undefined and discretionary. It seems to me, however, that in speaking of multiculturalism you would not want the powers of the minister to be limited in any way. It seems to me that the spirit of the act is such that the powers are wide and discretionary rather than limited. I wondered whether you still feel as strongly about paragraph 5(1)(a) as you suggest here in your brief. You state that it is interpreted differently by different segments of our society. Is that not a good thing? Would you want to have multiculturalism interpreted in exactly the same way by every segment of our society?

**Mrs. Kerr:** No, but perhaps there is a greater responsibility on our part to define multiculturalism. If it is defined in a variety of ways, I think it is watered down.

**Senator Spivak:** This does not speak to the definition here, it speaks to interpretation. I just wondered whether you had thought about it any more and changed your mind. One would not want too rigid an interpretation set down by the state, surely, in a matter as personal and diverse as this concept.

**Mrs. Kerr:** That is right, and it is a concept. A concept defies pinning down because it is only a concept. It is not like citizenship, which is a fact. It is a status conferred. Multiculturalism is a concept and a very difficult thing to grasp.

Perhaps what we are looking for is a framework within which these concepts could be accommodated and reflected. Perhaps the various interpretations of multiculturalism could be narrowed down. I do not know whether I am answering your question properly, however.

**Senator Robertson:** Madam Chairman, the witness has touched upon one of my concerns as to ministerial responsibilities. I always get a little nervous when there are too many lines of inhibition, shall we say, placed upon ministerial responsibility. I shall not pursue that at this point, however.

The witness is concerned about which should come first, citizenship or multiculturalism. I understand her argument about citizenship and I do not expect her to answer this, but I just wonder out loud about the lack of specifics in the definition of "multiculturalism" and the inability, perhaps, of those who are not citizens to have a definitive voice in our social structure.

As to the terminology used in the bill, "multiculturalism" and "citizenship" give them something more concrete to hang on to, but that is just one interpretation. I think it is important to understand the structure of our committees, whether they be here in the Senate or in the House of Commons. Very often we hear from many witnesses. I have no specific questions because

[Traduction]

Nous aimerions que l'alinéa 5(1)(b) soit reformulé de façon qu'il preserve ce que nous considérons un actif formidable, bien qu'il soit plutôt méconnu de notre société.

**Le sénateur Spivak:** Vous dites que les pouvoirs conférés au ministre ne sont pas définis et qu'ils sont discrétionnaires. Pourtant, il me semble que lorsqu'il s'agit du multiculturalisme, il est préférable que les pouvoirs du ministre ne soient pas limités d'aucune façon. Il me semble que l'esprit de ce projet de loi est tel que les pouvoirs prévus sont vastes et discrétionnaires, plutôt que d'être limités. Je me demandais si vous avez toujours les mêmes réserves au sujet de l'alinéa 5(1)(a) que celles que vous déclarez avoir dans votre énoncé. Vous dites qu'il est interprété différemment par différents segments de notre société. Est-ce que cela n'est pas une bonne chose? Préfereriez-vous que le multiculturalisme soit interprété exactement de la même façon par chaque segment de notre société?

**Mme Kerr:** Non, mais peut-être que nous avons une plus grande responsabilité pour ce qui est de définir le multiculturalisme. Je pense que lorsqu'il est défini de diverses façons, il est dilué.

**Le sénateur Spivak:** Cela ne touche en rien la définition qu'il y a ici, c'est plutôt une question d'interprétation. Je me demandais simplement si vous y aviez pensé davantage et si vous aviez changé d'avis. Il ne faudrait pas que l'interprétation établie par l'État soit trop rigide, surtout lorsqu'il s'agit d'une question aussi personnelle et aussi diversifiée que cette notion.

**Mme Kerr:** Cela est vrai, et il s'agit bien d'une notion. Or une notion est difficile à définir exactement parce qu'elle n'est effectivement qu'une notion. Ce n'est pas comme la citoyenneté, qui est un fait. Un statut conféré. Le multiculturalisme est une notion, et une notion qu'il est très difficile de saisir.

Peut-être nous sommes à la recherche d'un cadre dans lequel ces notions pourraient être intégrées et représentées? Peut-être que les diverses interprétations du multiculturalisme pourraient être resserrées. Cependant, je ne sais pas si je suis en train de répondre à votre question.

**Le sénateur Robertson:** Madame le président, le témoin a soulevé une des mes inquiétudes en ce qui concerne les responsabilités ministérielles. Je deviens toujours un peu nerveuse lorsqu'on encombre la responsabilité ministérielle d'un trop grand nombre de lignes d'inhibition, si je puis dire. En revanche, je ne m'entendrai pas sur cet aspect.

Le témoin s'inquiète de ce qui devrait être en premier, la citoyenneté ou le multiculturalisme. Je comprends son argument au sujet de la citoyenneté, et je ne m'attends pas à ce qu'elle réponde à cette question; en revanche, je me pose des questions à haute voix sur le manque de détail de la définition de «multiculturalisme» et sur l'incapacité, peut-être, de ceux qui ne sont pas citoyens, d'avoir une voix qui soit entendue dans notre structure sociale.

Pour ce qui est de la terminologie employée dans le projet de loi, «multiculturalisme» et «citoyenneté» sont pour eux quelque chose de plus concret à laquelle ils peuvent s'accrocher, mais ce n'est là qu'une seule interprétation. Je crois qu'il est important de comprendre la structure de nos comités, qu'il s'agisse de ceux du Sénat ou de ceux de la Chambre des communes.



[Text]

your presentation was quite thorough. However, I will have specific questions for the departmental people when they appear before us. You have raised issues to which I want the department to respond. Generally in our committee system we do not respond specifically to the witnesses. We listen and learn from the witnesses, and their information and point of view helps us to interpret what we have in front of us. I have yet to work on a committee where we actually responded specifically to the witnesses who came before us. On some pieces of legislation, we hear from hundreds of witnesses and it is impossible to be too involved. However, simply because you do not receive a response, may I assure you that your presentation and your position do not go unnoticed.

**Mrs. Kerr:** Thank you.

**Senator Robertson:** I do not wish to question you at this particular time, but I thank you for giving me material with which to question departmental staff and the minister when they appear before us.

**The Chairman:** Of course, part of that is whether the committee on the other side took up those questions, and from checking the record they do not appear to have responded in the committee hearings either. I agree with Senator Robertson, and I think we would all agree to putting those questions to the departmental witnesses.

Clause 5(1)(d) raises the question of responsibilities of citizenship. Are you content with the words "fundamental freedoms"? Do you believe there is a clear definition of what constitutes fundamental freedoms as opposed to other freedoms?

**Mrs. Kerr:** I am not sure, to be perfectly honest.

**The Chairman:** This was not a question that concerned—

**Mrs. Kerr:** No, we were concerned because today we are assaulted on all sides by people declaring what their rights are. It is really important that people believe and know that they do not have a right without a corresponding duty. If rights are constantly fostered without demanding responsibility in return, the equation will become lopsided.

We felt that it would not hurt to put in rights, privileges and responsibilities, because we make sure that new Canadian citizens understand that if they have the right to vote, they have the responsibility to vote. Throughout the world in the last year people have found that the freedoms they are enjoying now, which had been denied them for so long, are bringing new responsibilities. It will be interesting to see how that comes out. It is important we constantly show people that they cannot enjoy anything in this world without accepting the responsibility of preserving what it is they enjoy.

[Traduction]

Bien souvent, nous entendons plusieurs témoins. Je n'ai pas de question précise parce que votre exposé était très complet. Cependant, j'aurai des questions spécifiques à poser aux représentants du ministère lorsqu'ils comparaitront devant nous. Vous avez soulevé des questions auxquelles j'aimerais que le ministère réponde. En règle générale, dans notre système de comités, nous ne répondons pas spécifiquement aux témoins. Nous les écoutons, nous apprenons d'eux, et leurs renseignements de même que leur point de vue nous aident à interpréter ce qui est devant nous. Je n'ai jamais siégé à un comité dans lequel nous avons réellement répondu spécifiquement aux témoins qui se sont présentés devant nous. Dans le cas de certaines mesures législatives, nous entendons des centaines de témoins et il est alors impossible de s'engager trop. Cependant, je vous assure que ce n'est pas parce que vous ne recevez pas une réponse en particulier que votre exposé et votre point de vue passent inaperçus.

**Mme Kerr:** Merci.

**Le sénateur Robertson:** Je n'ai pas de question à vous poser pour l'instant, mais je vous remercie de m'avoir fourni de la matière qui me permettra de poser des questions au personnel du ministère et au ministre lui-même lorsqu'ils comparaitront devant nous.

**Le président:** Bien entendu, il reste à savoir, en partie, si le comité de l'autre côté a pris note de ces questions, et si j'en juge par le compte rendu, ils ne semblent pas avoir répondu aux audiences du comité non plus. Je suis d'accord avec le sénateur Robertson, et je crois que nous devrions tous convenir que nous poserons ces questions aux témoins du ministère.

L'alinéa 5(1)d) soulève la question des responsabilités associées à la citoyenneté. Êtes-vous satisfaite des mots «libertés fondamentales»? Croyez-vous qu'il y a une définition claire de ce que sont les libertés fondamentales, par opposition aux autres libertés.

**Mme Kerr:** En toute franchise, je n'en suis pas certaine.

**Le président:** Ce n'était pas une question qui portait . . .

**Mme Kerr:** Non, nous étions inquiets parce qu'aujourd'hui, nous sommes assaillis de toute part par des gens qui nous déclarent ce que sont leurs droits. Il est vraiment important que les gens croient et sachent qu'ils n'ont pas un droit sans un devoir correspondant. Si les droits sont constamment favorisés sans qu'on ne parle jamais des responsabilités dont ils s'acquittent, l'équation sera déséquilibrée.

Nous trouvons qu'il ne serait pas mauvais d'indiquer les droits, les privilèges et les responsabilités, parce que nous nous assurons que les nouveaux citoyens canadiens comprennent que s'ils ont le droit de voter, ils ont également la responsabilité de voter. Partout dans le monde, depuis l'an dernier, des gens découvrent qu'ils jouissent maintenant de libertés dont on les a privés longtemps; ils sont maintenant confrontés à de nouvelles responsabilités. Il sera intéressant de voir comment les choses se déroulent. Il est important que nous montrions constamment aux gens qu'il est impossible de jouir de quoi ce soit en ce monde sans assumer la responsabilité de préserver ce que l'on a.

[Text]

**Senator Kinsella:** First and foremost, Mrs. Kerr, I cannot help but agree with you, having attended quite a few Citizenship Court ceremonies, that we should almost pass a law making it mandatory for every Canadian to attend at least one Citizenship Court hearing. I believe our judges do and have done a fantastic job and it is a pity that we do not publicize it more.

Have you read clause 9 in relation to Part III of the Estimates which have gone through the House of Commons? In the Department of the Secretary of State there is a multiculturalism sector, which I think clause 7 refers to, and it is going over to the new ministry. According to Part III of the Estimates, parts of the citizenship sector go over, including literacy, the promotion of human rights, voluntary action, combating racism, and citizenship education. The transitional section wants to protect all employees. Those in the citizenship sector that become part of the new ministry under Bill C-18 are protected that way, and others remain in the Secretary of State and receive protection under the Department of State.

**Mrs. Kerr:** Is there any problem, Senator Kinsella, with enunciating that? You have taken the trouble to state:

... person ... employed in a position in the Multiculturalism Sector of the Department of Secretary of State of Canada or in such other part of that Department as the Governor in Council may designate is, on the day on which this Act comes into force, transferred to a position in the Department of Multiculturalism and Citizenship of the same occupational group and level as the position in that Sector or part.

If what you have stated is the case, then I see no reason why that should not also be enunciated in that clause of the bill.

**Senator Kinsella:** One could do it that way or in other such parts as—

**Mrs. Kerr:** But that too, you see, is vague. That is leaving discretionary powers to someone who can say, "We will chop it off here".

**Senator Kinsella:** My question, Madam Chair, is the following. Can you see the difference between a piece of legislation which addresses machinery of government—

**Mrs. Kerr:** Yes.

**Senator Kinsella:** —as opposed to such legislation as the Citizenship Act? I am very excited about your ideas on the Citizenship Act, and the announcement in the last Speech from the Throne of a new and revitalized Citizenship Act. Those principles really have to be dealt with there, whereas this is machinery-of-government. I wonder whether all witnesses have really understood the difference between machinery of government pieces of legislation, which are minimalistic by nature, and functional or content legislation.

For example, our courts are regulated and governed by the Citizenship Act. This legislation does not change the Citizen-

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** D'abord et avant tout, Mme Kerr, comme j'ai assisté à bon nombre de cérémonies d'assermentation de nouveaux citoyens, je ne puis que convenir avec vous que nous devrions presque passer une loi qui oblige tous les Canadiens à assister à au moins une de ces cérémonies d'assermentation. Je crois que nos juges font et ont fait un travail fantastique, et qu'il est malheureux que cela ne soit pas mieux connu du public.

Avez-vous lu l'article 9 en ce qu'il a trait à la partie III du Budget des dépenses qui a traversé la Chambre des communes? Au ministère du Secrétariat d'État, il y a un secteur du multiculturalisme auquel, je pense, l'article 7 fait allusion, et qui est censé passer au nouveau ministère. Dans le secteur de la citoyenneté, selon la partie III du Budget des dépenses, des parties de ce secteur vont à l'alphabétisation, à l'appui aux droits de la personne, au bénévolat, à la lutte contre le racisme, à l'éducation à la citoyenneté. La section sur la transition manifeste l'intention de protéger tous les employés. Ceux du secteur de la citoyenneté qui feront partie du nouveau ministère en vertu du projet de loi C-18 sont protégés de cette façon et d'autres demeurent au Secrétariat d'État et sont sous la protection du ministère d'État.

**Mme Kerr:** Trouvez-vous difficile, sénateur Kinsella, d'énoncer cela? Vous vous êtes donné la peine de dire:

Les titulaires d'un poste qui étaient en fonctions ... dans le secteur du multiculturalisme ou dans toute autre partie du secrétariat d'État du Canada désignée par le gouverneur en conseil, sont mutés au ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, avec des fonctions de nature et niveau professionnels identiques.

Si ce que vous avez dit est effectivement le cas, je ne vois pas pourquoi cela ne devrait pas aussi être énoncé dans ce paragraphe du projet de loi.

**Le sénateur Kinsella:** On pourrait le faire de cette façon, ou dans d'autres parties comme ...

**Mme Kerr:** Mais cela aussi, voyez-vous, c'est vague. C'est laisser des pouvoirs discrétionnaires à quelqu'un qui peut dire: «Nous allons couper cela ici».

**Le sénateur Kinsella:** Ma question, Madame le président, est la suivante: Pouvez-vous faire la différence entre une mesure législative qui porte sur l'appareil gouvernemental—

**Mme Kerr:** Oui.

**Le sénateur Kinsella:** ... par opposition à une mesure législative comme la *Loi sur la citoyenneté*? Je trouve excitantes vos idées sur la *Loi sur la citoyenneté*, de même que l'annonce, dans le dernier discours du trône, d'une *Loi sur la citoyenneté* nouvelle et réanimées. C'est principes doivent effectivement être traités à ce niveau, tandis qu'ici, il s'agit de l'appareil gouvernemental. Je me demande si tous les témoins ont vraiment compris la différence entre les mesures législatives sur l'appareil gouvernemental, qui sont minimalistes de nature, et les mesures législatives fonctionnelles ou de fond.

Par exemple, nos tribunaux sont réglementés et régis par la *Loi sur la citoyenneté*. Ces mesures législatives ne changent



[Text]

ship Act. Therefore, my question is simply, can you see the difference between, for example, legislation which created the Department of Science and Technology, as opposed to legislation that got into content? Can you see the different types of legislation we deal with?

**Mrs. Kerr:** I am still concerned that, in the explanation, there is a possibility that citizenship could fall in the cracks. The existing situation in the Department of the Secretary of State is that citizenship is still considered as a poor relative. Citizenship does not get nearly the consideration or the budget that multiculturalism does. I am concerned with the total emphasis that appears in here, and I understand that it is the machinery, but that maybe in the transition citizenship will still suffer its secondary position in the scheme of things.

**The Chairman:** Mrs. Kerr, I think that we should bring that point in front of the minister when he appears because, as you point out, the budget division and person-years are very inequitable between those sections. On the other hand, the Part IIIs do make the machinery question clear. It might be useful for your membership if we were to spell that out clearly in our hearings, so that that relationship could be explained to people outside government for whom it is not transparent.

**Mrs. Kerr:** We are mere mortals and it is difficult for many of us who have not been exposed in an in-depth way to the machinery of government to understand these things. I am still not as familiar with it as I should be, and perhaps that is the basis for our concern.

**The Chairman:** It is also difficult for those of us who are inside government. I think the situation is common.

**Le sénateur Hébert:** Au tout début de vos recommandations madame Kerr, vous demandez avec insistance que la Loi soit modifiée afin d'établir un ministère de la Citoyenneté et du Multiculturalisme et que cette expression soit utilisée partout dans le texte de loi. C'est-à-dire que vous semblez croire et peut-être avez-vous raison, si le mot citoyenneté passait en premier, d'ailleurs ça serait dans l'ordre alphabétique de toute manière, cela pourrait influencer l'esprit de la loi. C'est bien ça?

**Mme Kerr:** Oui.

**Le sénateur Hébert:** Est-ce que cela serait suffisant? Si les autres recommandations n'étaient pas retenues, je n'en sais rien, cela ne serait pas suffisant?

**Mme Kerr:** Non.

**Le sénateur Hébert:** Maintenant évidemment vous avez subi un échec à la Chambre des communes mais vous espérez encore que le Sénat puisse corriger le projet de loi.

**Mme Kerr:** C'est ça.

**Le sénateur Hébert:** Je veux simplement ajouter, comme mon collègue l'a fait tout à l'heure, qu'il est arrivé une fois dans ma vie d'assister à une cérémonie d'assermentation de

[Traduction]

pas la *Loi sur la citoyenneté*. Par conséquent, ma question est, tout simplement pouvez-vous voir la différence entre, par exemple, les mesures législatives qui ont créé le ministère des Sciences et de la Technologie, et les mesures législatives qui portent sur le fond? Comprenez-vous le type différent de mesures législatives auquel nous avons affaire?

**Mme Kerr:** Je m'inquiète quand même du fait que, dans l'explication, il y a la possibilité que la citoyenneté se perde pas les fissures. Dans la situation actuelle au ministère du Secrétariat d'État, la citoyenneté est toujours considérée comme un parent pauvre. La citoyenneté est loin d'obtenir le respect ou le budget que le multiculturalisme obtient. Je m'inquiète de voir l'importance globale qu'on accorde ici, et bien que je comprenne qu'il s'agit de l'appareil gouvernemental, peut-être que dans la transition la citoyenneté sera toujours reléguée au second rang dans l'ordre des choses.

**Le président:** Mme Kerr, Je crois que nous devrions faire valoir cela au ministre lorsqu'il comparaitra devant nous, parce que, comme vous nous le faites remarquer, la répartition du budget et des années-personnes est très inéquitable entre ces deux secteurs. En revanche, les parties III rendent claire la question de l'appareil gouvernemental. Cela pourrait être utile pour vos membres que nous énoncions cela clairement dans nos audiences, de sorte que le rapport puisse être expliqué aux gens à l'extérieur du gouvernement, pour qui cela n'est pas nécessairement évident.

**Mme Kerr:** Nous sommes du commun des mortels, et il est difficile pour plusieurs d'entre nous qui n'avons pas été exposés d'une façon approfondie quelconque à l'appareil gouvernemental, de comprendre ces choses. Cela ne m'est même pas familier autant que cela devrait l'être, et c'est peut-être là la raison fondamentale de notre préoccupation.

**Le président:** C'est aussi difficile pour nous de l'intérieur du gouvernement. Je crois que cette situation est courante.

**Senator Hébert:** Early on in your presentation, you strongly recommended that the legislation be renamed An Act to establish the Department of Citizenship and Multiculturalism and that this expression be used throughout. You seem to feel — and perhaps you are right — that citizenship comes first. Alphabetically, it does, and this could influence the spirit of the legislation. Is that correct?

**Mrs. Kerr:** Yes.

**Senator Hébert:** Would that change alone be enough? If your other recommendations were rejected, would that be sufficient?

**Mrs. Kerr:** No.

**Senator Hébert:** Now then, you didn't have much success with the House of Commons committee, but you still entertain the hope that the Senate will amend the bill?

**Mrs. Kerr:** Yes, I do.

**Senator Hébert:** I would just like to add, as my colleague did earlier, that I once had an opportunity to attend a citizenship ceremony in Sherbrooke, seven or eight years ago. I admit



[Text]

citoyens. C'était à Sherbrooke il y a sept ou huit ans. J'avoue que j'ai été profondément touché. Je comprends parfaitement ce que vous voulez dire. Il serait certainement souhaitable qu'on fasse encore plus. Il faudrait peut-être que ce soit des cérémonies encore plus publiques parce que cela a un effet certain sur chacun de nous. Je vous remercie madame.

**The Chairman:** Do you wish to respond to that statement?

**Mrs. Kerr:** No, I do not think it was a question as much as it was a statement. But I still reiterate what our plea was, namely, that the department will not lose anything by calling itself the Department of Citizenship and Multiculturalism. But it is putting the thing in its proper order. Citizenship reposes on a background of multiculturalism.

**The Chairman:** Thank you. Are there any further questions for the witness? If not, I should like to thank you very much not only for your presentation this morning but also for your patience with us, as we cancelled your meeting several times. I understand that you had called your members from Calgary through to the east coast. They had come here, but we were not able to hear them at that time. I hope that you will extend our apologies to them and tell them how much we appreciated your testimony before us this morning.

What the members of the committee have indicated to you, we will follow through with. That is, we will ask your questions of the departmental officials and the minister. In our report to the Senate we will make clear those areas that we are able to clarify in a form that you can then distribute to those people whom you know would like to see a clarification of issues such as the question of the relationship between the Estimates and this bill.

This morning you have helped us understand much better how this complicated web of legislation works. On behalf of us all, I thank you very much.

**Mrs. Kerr:** Senator Marsden, this committee deserves a greater representation than one this morning. I should like to think that you consider that we will probably be the only group that will appear before you on citizenship. You will be predominantly exposed to pitches on multiculturalism. While that does not make me feel the least bit lonely, it is something that highlights the fact that citizenship, like our health, is something that we never think about until we may be in danger of having it broken up.

I leave this thought with you: Everyone sitting around here has one thing in common, regardless of what our backgrounds are: We are all Canadian citizens. Thank you for your attention. I am happy to have been here this morning.

**The Chairman:** Thank you very much.

We are pleased to have with us representatives from the Canadian Ethnocultural Council. Mr. Lewis Chan is the President and Mr. George Corn is the Past President. The Canadian Ethnocultural Council has appeared before this committee on numerous occasions. Mr. Chan, I understand you have a statement to make, and then there will be questions from senators.

[Traduction]

I was deeply moved. I understand perfectly well what you are saying. Certainly, we should do more. Perhaps these ceremonies should be even more public because they do indeed have an effect on each one of us. Thank you, Madam.

**Le président:** Désirez-vous répondre à cette intervention?

**Mme Kerr:** Non, je pense que c'était plutôt un énoncé qu'une question. Mais je reprendrai quand même notre demande selon laquelle le ministère ne perdrait rien en l'appelant le ministère de la Citoyenneté et du Multiculturalisme. En revanche, pour nous, ces mots seraient dans le bon ordre. La citoyenneté est étayée sur un fondement de multiculturalisme.

**Le président:** Merci. Y a-t-il d'autres questions pour le témoin? Dans la négative, j'aimerais vous remercier beaucoup non seulement pour votre exposé ici ce matin, mais aussi pour votre patience à notre égard, car nous avons annulé votre audience plusieurs fois. Je crois comprendre que vous appelez vos membres de Calgary pour qu'ils viennent à l'Est. Ils sont venus, mais nous n'avons pas été en mesure de les entendre à ce moment-là. J'espère sincèrement que vous leur transmettez nos excuses et que vous leur direz à quel point nous avons apprécié votre témoignage ici ce matin.

Ce que les membres du Comité vous ont dit, nous le ferons. Autrement dit, nous poserons vos questions aux représentants du ministère et au ministre. Dans notre rapport au Sénat, nous indiquerons clairement ces aspects que nous avons pu clarifier, et ce sous une forme que vous pourrez alors distribuer aux gens qui aimeraient qu'on clarifie des questions comme celles du rapport entre les crédits et ce projet de loi.

Ce matin, vous nous avez aidés à comprendre beaucoup mieux comment fonctionne cette trame complexe de mesures législatives. Au nom de nous tous, je vous remercie beaucoup.

**Mme Kerr:** Sénateur Marsden, ce comité méritait une plus grande représentation qu'une seule personne ce matin. Je crois que vous pensez que nous sommes probablement le seul groupe qui aura comparu devant vous pour défendre l'aspect citoyenneté. Vous serez surtout exposés à des présentations sur le multiculturalisme. Bien que cela ne réussisse pas du tout à me faire sentir isolée, cela témoigne quand même du fait que la citoyenneté, comme la santé, est quelque chose dont nous ne nous préoccupons pas tant que nous ne sommes pas en danger de la perdre.

Je vous laisse donc avec cette pensée. Tout le monde ici a une chose en commun, quels que soient ses antécédents: nous sommes tous des citoyens canadiens. Merci de votre aimable attention. Je suis heureuse d'avoir été ici ce matin.

**Le président:** Merci beaucoup.

Nous sommes maintenant heureux d'accueillir des représentants du Conseil ethnoculturel du Canada. M. Lewis Chan en est le président, et M. George Corn l'ancien président. Le Conseil ethnoculturel du Canada est venu déposer devant ce comité à plusieurs occasions. M. Chan, je vous invite à nous présenter votre exposé, puis les sénateurs vous poseront des questions.

[Text]

**Mr. Lewis Chan, President, Canadian Ethnocultural Council:** Madam Chairman, I would like to make a brief opening statement, and Mr. Corn will follow with a brief statement. Then we will deal with the rest of our brief in terms of recommendations.

**The Chairman:** Mr. Chan, before you begin, let me apologize to you for having cancelled our meetings several times. We appreciate your patience in returning this morning. I hope you realize that the agenda was out of our control.

**Mr. Chan:** Madam Chairman, this is my first appearance before a Senate committee. If I take any actions which are not in accordance with normal procedure, I hope you will excuse me.

Our membership consists of 39 national organizations. We are an umbrella group. Not all of our members are in total agreement with this bill. Some support it in toto; some support it in part; and some do not support it at all. So, there are differences of opinion within our own membership.

Over the years our council has been seeking either a Department of Multiculturalism or a Commissioner of Multiculturalism similar to the Commissioner of Official Languages. Since 1980, the CEC has supported the concept of a department, and that is what we are dealing with today. However, during our hearing before the House of Commons committee, based on the views of our membership, we made a number of specific recommendations, all of which have been rejected to date. That, coupled with cutbacks in grants to our member organizations, has led to feelings among a number of member organizations that setting up a new and separate bureaucracy may not be the answer. At the very least, maintaining grants and funds to member organizations is necessary.

We do realize we are dealing with the bill as it appears today. It is not our intention to kill the bill but to try to improve on it.

**Mr. George Corn, Past President, Canadian Ethnocultural Council:** I will summarize the past efforts of the Canadian Ethnocultural Council with respect to the establishment of a separate Department of Multiculturalism and Citizenship.

I am pleased that Senator Kinsella is here because he was instrumental in forming our policy in 1980. The two primary objectives of the CEC from its inception in 1980 were, first to have Parliament adopt the Canadian Multiculturalism Act and, second, to establish the Department of Multiculturalism. Let me reconcile our achievements with our objectives.

The Multiculturalism Act, the act for the preservation and enhancement of multiculturalism in Canada, was proclaimed as law in 1988. We are proud that this act was supported by all three political federal parties and approved by all members of the House of Commons and the Senate. The act is the best of its kind in the world and it is already an inspiration for similar legislation in other countries in their search for legislation promoting peaceful cooperation among ethnic groups.

[Traduction]

**M. Lewis Chan, président, Conseil ethnoculturel du Canada:** Madame le président, j'aimerais faire un exposé d'ouverture, et M. Corn emboîtera le pas avec un exposé concis. Ensuite, nous passerons au reste de notre mémoire pour ce qui est des recommandations.

**Le président:** M. Chan, avant que vous ne commenciez, permettez-moi de m'excuser d'avoir eu à annuler notre rencontre à plusieurs reprises. Nous apprécions la patience dont vous faites preuve en revenant ce matin. J'espère seulement que vous réalisez à quel point nos horaires ont été dérangés.

**M. Chan:** Madame le président, c'est la première fois que je viens déposer devant un comité sénatorial. Je m'excuse donc d'avance de tout geste que je pourrais poser qui ne soit pas conforme à la procédure normale.

Notre regroupement se compose de 39 organismes nationaux. De fait, nous sommes un groupe de coordination. Tous nos membres ne sont pas entièrement d'accord avec ce projet de loi. Certains l'acceptent intégralement, d'autres partiellement, et d'autres encore le rejettent totalement. Donc, il y a des divergences d'opinions au sein de nos membres.

Au fil des ans, notre conseil a cherché à obtenir soit la création d'un ministère du Multiculturalisme ou d'un Commissaire au multiculturalisme semblable au Commissaire aux langues officielles. Depuis 1980, le CEC appuie la notion d'un ministère, et c'est cette question que nous débattons ici aujourd'hui. Néanmoins, dans le cadre du comité de la Chambre des communes et en fonction des opinions de nos membres, nous avons fait un certain nombre de recommandations précises qui ont toutes été rejetées jusqu'à présent. Ces résultats, combinés aux coupures dans les subventions à nos organismes membres, ont amené certains d'entre eux à penser que l'établissement d'une nouvelle entité bureaucratique distincte pourrait être la réponse. À tout le moins, le maintien des subventions et des fonds pour nos organismes est nécessaire.

Nous réalisons que nous avons affaire au projet de loi dans sa forme actuelle. Nous n'avons pas l'intention de le bloquer, mais bien d'essayer de l'améliorer.

**M. George Corn, ancien président, Conseil ethnoculturel canadien:** Je vais vous donner un sommaire des efforts que le Conseil ethnoculturel canadien a déployés dans le passé en vue de l'établissement d'un ministère distinct du multiculturalisme et de la citoyenneté.

Je suis heureux que le sénateur Kinsella soit ici parce qu'il nous a aidés à établir notre politique en 1980. Les deux principaux objectifs du CEC depuis sa naissance en 1980 ont été, premièrement, de faire en sorte que le Parlement adopte la *Loi sur le multiculturalisme canadien* et, en second lieu, qu'on établisse le ministère du multiculturalisme. Permettez-moi maintenant de comparer nos réalisations avec nos objectifs.

La *Loi sur le multiculturalisme canadien*, la loi pour la préservation et l'amélioration du multiculturalisme au Canada, a été sanctionnée en 1988. Nous sommes fiers que cette loi ait reçu l'appui des trois partis politiques fédéraux et qu'elle ait été approuvée par tous les membres de la Chambre des communes et du Sénat. Cette loi est la meilleure de son genre au monde entier et elle est déjà une source d'inspiration pour des mesures législatives semblables dans d'autres pays qui recher-



[Text]

The CEC has always supported the establishment of a strong and effective Department of Multiculturalism, which is able to promote multiculturalism in all other federal departments, commissions, agencies, institutions and boards and to oversee that the government's multicultural policy is complied with in the fullest sense.

The legislative committee dealing with the Multiculturalism Act listened to our recommendations. However, the legislative committee dealing with Bill C-18 has not accepted any of our recommendations. Madam Chairman, Bill C-18 is not, in our opinion, the ideal bill. It is a compromise which we are willing to accept because we live in a world of compromises. I can assure you that we have done everything in our power to have a meaningful Multiculturalism Act and to create a separate department to administer it properly and appropriately.

Madam Chairman, I am the honorary president of the Czechoslovakian Association of Canada. I was one of the founding members of the Canadian Ethnocultural Council. I also served on the Executive Committee of the CEC for the past ten years. I am the Past President; I should be retired and not be reacting to this situation, but I do love it.

The Canadian Ethnocultural Council very reluctantly accepts Bill C-18 as it is. I can assure you that we will try at a later date to improve it. I would ask all political parties for their support and ask all members of the Senate to vote for Bill C-18. I hope that the vote will be unanimous.

**The Chairman:** Thank you Mr. Corn and Mr. Chan. I am sure there are questions for the witnesses. Senator Kinsella?

**Senator Kinsella:** It gives me great pleasure to have the opportunity to sit here as a senator and ask questions of two great friends and pioneers in the field of multiculturalism in Canada. I am delighted with the presentation this morning.

If we were to conceptualize the Department of Education established by the Education Act in any jurisdiction in Canada and use that model with the Department of Multiculturalism and Citizenship, what are some of the lessons we might learn? The Minister of Education, by himself or herself, cannot deliver an education program. The Minister of Education needs the assistance of teachers, and home and school associations. They have the children, too, as well as the other infrastructures.

As we look down the road, what kind of real partnerships do you see as being important? The home and school association is an important partner to the education process within ministries of education. Could Mr. Chan or Mr. Corn focus on that type of partnership with the new ministry?

**Mr. Chan:** We have always viewed the community associations, organizations such as ours, as being in partnership with government agencies. We feel that government bureaucracies

[Traduction]

chent la législation nécessaire à la coopération pacifique entre les groupes ethniques.

Le CEC a déjà appuyé l'établissement d'un ministère du multiculturalisme fort et efficace, qui soit capable d'encourager le multiculturalisme dans les autres ministères, commissions, agences, institutions et commissions fédérales, ainsi que de veiller à ce que la politique multiculturelle du gouvernement soit appliquée dans la plus large mesure possible.

Le comité législatif chargé de la *Loi sur le multiculturalisme* a écouté nos recommandations. Cependant, le comité législatif chargé du projet de loi C-18 n'a accepté aucune de nos recommandations. Madame le président, le projet de loi C-18 n'est pas, à notre avis, le projet de loi idéal. C'est un compromis que nous sommes disposés à accepter parce que nous vivons dans un monde de compromis. Je puis vous assurer que nous avons fait tout ce que nous avons pu pour que la *Loi sur le multiculturalisme* soit significative et pour qu'on crée un ministère distinct qui l'administre comme il se doit.

Madame le président, je suis le président honoraire de la Czechoslovakian Association of Canada (association tchèque). J'ai été l'un des membres fondateurs du Conseil ethnoculturel canadien. J'ai aussi siégé au Comité exécutif du CEC au cours des dernières années. J'en suis d'ailleurs l'ancien président; je devrais être à la retraite et ne pas me mêler de cette situation, mais permettez-moi de vous dire que j'aime bien cela.

C'est avec de très fortes réserves que le Conseil ethnoculturel canadien accepte le projet de loi C-18 dans sa forme actuelle. Je puis vous assurer que nous essaierons de l'améliorer dans l'avenir. Je me permets de demander à tous les partis politiques d'appuyer le projet de loi et de demander à tous les membres du Sénat de voter pour le projet de loi C-18. J'espère que le vote sera unanime.

**Le président:** Merci, M. Corn et M. Chan. Je suis certaine qu'il y a des questions pour les témoins. Sénateur Kinsella?

**Le sénateur Kinsella:** Je suis très heureux d'avoir l'occasion de siéger ici en tant que sénateur et de poser des questions à deux grands amis et pionniers dans le domaine du multiculturalisme au Canada. Je suis ravi de cet exposé ce matin.

Imaginons un ministère de l'Éducation, établi en vertu de la loi sur l'éducation dans n'importe quelle juridiction au Canada, et que nous appliquons ce modèle au ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté; quelles sont les leçons que nous pourrions apprendre? Le ministère de l'Éducation ne saurait, par lui-même, produire un programme d'éducation. Le ministère de l'Éducation a besoin de l'aide des enseignants et des associations de parents et maîtres. Ils ont les enfants, aussi, de même que les autres infrastructures.

Lorsque nous nous tournons vers l'avenir, quelles sont les associations réelles que vous considérez importantes? L'association de parents et maîtres est un partenaire important dans le processus de l'éducation au sein du ministère de l'Éducation. M. Chan ou M. Corn pourrait-il mettre l'accent sur ce genre d'association avec le nouveau ministère?

**M. Chan:** Nous avons toujours considéré les associations communautaires, les organismes comme le nôtre, comme étant en association avec les organismes gouvernementaux. Nous



[Text]

cannot replace a voluntary organization such as ours, nor should they seek to. There is a role for both.

Although we support the concept of the department, we feel that some signals have been sent out by governments in terms of cutbacks to community associations. There must be something to restore the faith that, indeed, there is a partnership, a working relationship, between governments and community organizations. There is a role to play for both within the policies of government, but governments must also listen to community organizations.

**Mr. Corn:** I would say that multiculturalism as we know it now is one of the most important elements in Canadian society today. In the past we felt that we were very much supported. However, recently, we feel that we are not. I do not want to speculate if that is because of money or for some other reason, but we now feel that we are not properly supported.

CEC is made up of 39 national ethnic organizations, starting with the Germans who number a couple of million. As I said, when I started in 1980 there were 18 organizations which made up CEC. We now have 39 organizations with about 12 applications pending, making a total of 50. This represents a tremendous cross-section of Canadian society. As Mr. Chan said, we felt that we were partners, and we believe that we are partners still, with everyone who wants this type of situation to continue.

Among ourselves we were asking these questions: What do we want? Why organize? Is this a land of opportunity or not? We did all this in the last 10 years. I would say that we devoted millions of hours to it. As such, we are pleased with the multicultural legislation.

We hope that the new department will properly implement the act. I realize probably more than anyone else that it is the people who will implement it, not the piece of paper on which it is written. The people in the new department who will be implementing it have to be properly selected. If they are, I am pretty sure that we will find cooperation with them very easy.

**Senator Robertson:** I do not have a question at this point, Madam Chairman. I will read the recommendations and use them when department officials are before us at another time. Thank you again for coming this morning, gentlemen.

I want to remind witnesses and the committee that legislation is very difficult to draft. No legislation is perfect. Your comments, sir, about compromise were right on.

[Traduction]

sommes d'avis que les bureaucraties gouvernementales ne sauraient se substituer à des organismes bénévoles comme le nôtre, pas plus qu'elles ne devraient tenter de le faire. Chacun a son rôle.

Bien que nous appuyions la notion du ministère, nous constatons que certains signaux ont été envoyés par les gouvernements sous forme de réduction des fonds pour les associations communautaires. Il doit y avoir quelque chose qui rétablisse la confiance quant au fait que, effectivement, il existe une relation d'association, une relation de travail entre les gouvernements et les organismes communautaires. Les deux ont un rôle à jouer dans le cadre des politiques gouvernementales, mais les gouvernements doivent aussi écouter ces organismes communautaires.

**M. Corn:** Je dirais que le multiculturalisme dans sa forme actuelle est l'un des éléments les plus importants de la société canadienne actuellement. Dans le passé, nous sentions que nous jouissions d'un appui fort important. Néanmoins, récemment, nous ressentons le contraire. Je ne m'aventurerai pas à dire que c'est pour des raisons d'argent ou d'autres raisons, mais nous sentons actuellement que nous ne sommes pas assez appuyés.

Le CEC se compose de 39 organismes ethniques nationaux, à commencer par les Allemands qui comptent pour deux millions à peu près. Comme je l'ai dit, lorsque j'ai commencé en 1980, le CEC se composait de 18 organismes. Aujourd'hui, nous comptons 39 organismes, avec en plus douze demandes d'affiliation à l'étude, ce qui représente un total de cinquante. Il s'agit là d'un formidable échantillon de la société canadienne. Comme M. Chan le disait, nous pensons que nous étions des partenaires, et nous croyons que nous le sommes toujours, avec quiconque désire que cette situation se maintienne.

Entre nous, nous nous posons les questions suivantes: Qu'est-ce que nous voulons? Pourquoi nous organiser? S'agit-il d'une terre d'avenir ou non? Nous avons tout fait cela au cours des dix dernières années. Je dirais que nous avons consacré des millions d'heures à cela. À ce titre, nous sommes satisfaits de la législation multiculturelle.

Nous espérons que le nouveau ministère veillera à la bonne mise en œuvre de la *Loi*. Je suis probablement en meilleure posture que quiconque pour réaliser que ce sont les gens qui la mettront en œuvre qui comptent, et non pas le papier sur lequel elle est écrite. Les gens du nouveau ministère qui mettront cette loi en œuvre devront être bien choisis. S'ils le sont, je suis pas mal certain que nous trouverons très facile de collaborer avec eux.

**Le sénateur Robertson:** Madame le président, je n'ai pas de question pour l'instant. Je vais lire les recommandations et je m'en servirai lorsque les représentants du ministère seront devant nous plus tard. Merci encore d'être venus ce matin, messieurs.

J'aimerais rappeler aux témoins et au Comité qu'une loi est une chose très difficile à élaborer. Aucune mesure législative n'est parfaite. Vos propos, monsieur, au sujet du compromis, étaient tout à fait justifiés.

[Text]

As we work with legislation, we see that it is amended continuously as a result. Although there are often parts of a piece of legislation which we wish were different, there is usually some small comfort in knowing that as you work with it, amendments will be made to strengthen and to improve it as officials from the department interact with the communities that the department is meant to serve. I think it is important that we should remember that when looking at draft legislation.

**Le sénateur David:** Madame le président, je crois qu'il y a des ambiguïtés dans le texte que vous nous présentez parce que le projet de loi C-18 dont nous discutons créé effectivement le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté.

À un certain moment vous dites que vous souhaiteriez, si je comprends bien, un ministère ayant comme seul objet celui du multiculturalisme parce que vous parlez d'un ministère indépendant. Il sera indépendant, ce ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté.

Il y a quelque chose que je ne comprends pas ou que je l'ai mal saisi dans votre approche. Vous pouvez peut-être me l'expliquer et ensuite j'aurai d'autres questions à vous poser.

**M. Chan:** Si je comprends bien la question, c'est que ce ministère travaille non seulement avec le multiculturalisme mais aussi avec la citoyenneté. Nous le comprenons bien. Pour nous les deux sujets sont très importants.

Nos groupes sont des groupes ethnoculturels et il faut se concentrer sur le budget du multiculturalisme. L'on sait qu'il y a un autre groupe, «The Canadian Citizens Federation», qui va travailler sur l'autre sujet.

Les deux sujets sont importants mais pour nous le premier est le plus important. Monsieur Corn aussi est un des directeurs de l'autre fédération.

**Le sénateur David:** Vous êtes d'accord avec la création d'un ministère qui a deux sections: la citoyenneté et le multiculturalisme? Vous ne voulez pas d'un autre ministre indépendant ou d'un quarante et unième ministère, celui du multiculturalisme?

**M. Chan:** Non, nous discutons du même ministre pour les deux.

**Le sénateur David:** Très bien. Il y avait une petite ambiguïté dans votre texte que je suis heureux d'éclaircir.

**M. Chan:** Une de nos recommandations est au sujet du commissaire. L'on voudrait un commissaire le multiculturalisme, comme celui des Langues officielles. Peut-être que l'ambiguïté est là.

**Le sénateur David:** J'en venais justement à cette question d'un commissaire, comme celui des Langues officielles, si vous le voulez. Vous aimeriez qu'il y ait un poste semblable pour le multiculturalisme et la citoyenneté ou seulement pour le multiculturalisme?

**M. Chan:** Pour les deux.

**Le sénateur David:** Seulement pour le multiculturalisme?

[Traduction]

En travaillant sur les projets de loi, nous constatons qu'ils sont amendés continuellement à la suite de ce processus. Bien que souvent, il y ait des éléments d'une mesure législative que nous souhaiterions différents, il est quand même habituellement assez réconfortant de savoir qu'au fur et à mesure de vos travaux, des amendements seront apportés et que le projet de loi sera renforcé et amélioré au fur et à mesure de l'interaction des représentants du ministère avec les communautés que ce ministère est censé desservir. Je crois qu'il est toujours important de se rappeler cela lorsqu'il s'agit d'étudier un projet de loi.

**Senator David:** Madam Chair, I believe that there are some ambiguities in the presentation, since Bill C-18 now before us is in fact an Act to establish a Department of Multiculturalism and Citizenship.

If I understand correctly, you stated that you wished to see established a department the sole focus of which would be multiculturalism. You spoke of an independent department. The Department of Multiculturalism and Citizenship would be independent.

There is something I fail to understand in your approach. Or perhaps I'm just not grasping your meaning. Could you enlighten me on this point and then I will go on to my other questions.

**Mr. Chan:** If I understand your question correctly, our understanding is that the department would focus not only on multiculturalism, but also on citizenship. We understand that. We believe both issues are very important.

Our groups are ethnocultural groups and the focus must be on multiculturalism. We know that another group, the Canadian Citizens Federation, will be working on the other aspect of the issue.

Both issues are important, but for us the first one is the most important one. Mr. Corn is also on the board of the other federation.

**Senator David:** You agree with the establishment of a department that has two components, namely citizenship and multiculturalism? You do not want another independent department which would be responsible solely for multiculturalism?

**Mr. Chan:** No, we agree with the idea of one department that would be responsible for both areas.

**Senator David:** Very well. There was a slight ambiguity in your presentation that I wanted to clear up.

**Mr. Chan:** One of our recommendations deals with the creation of the office of commissioner. We would like to see a commissioner of multiculturalism, much like the Commissioner of Official Languages. Perhaps that's where the ambiguity lies.

**Senator David:** I was just getting to this matter of a commissioner, like the Commissioner of Official Languages. You would like a commissioner of multiculturalism and citizenship, or only of multiculturalism?

**Mr. Chan:** Of both.

**Senator David:** Only of multiculturalism?



[Text]

**M. Chan:** Non, sénateur, pour les deux.

**Le sénateur David:** Encore là, dans votre mémoire, ce n'est pas très bien précisé si c'est pour les deux fonctions ou pour une seule?

**M. Chan:** Quand nous avons discuté de ce sujet dans les années passées, nous n'avons jamais discuté si le commissaire devrait travailler pour la citoyenneté aussi. C'est seulement après que ce projet de loi a été proposé que ce sujet a été soulevé. C'est un sujet dont on n'a pas discuté. Un commissaire pour le multiculturalisme, c'est une idée que notre conseil supporte depuis plusieurs années.

**Le sénateur David:** Est-ce que vous accepteriez qu'il s'appelle «le commissaire au Multiculturalisme et à la Citoyenneté»?

**M. Chan:** Aujourd'hui, on n'a pas soulevé ce sujet.

**Le sénateur David:** Dans le mémoire que vous avez présenté aux Communes il est bien écrit:

... demande la création d'un poste de commissaire au multiculturalisme ...

Vous ne parlez pas de citoyenneté.

... chargé de surveiller et d'étudier l'application des politiques et des programmes de multiculturalisme.

C'est purement une question que je vous demande. Je ne vous donne pas mon opinion. Je vous pose une question pour savoir si c'est clair ou si vous avez changé d'idée?

**M. Chan:** Je pense que la réponse la plus précise c'est qu'auparavant nous avons seulement discuté du commissaire du Multiculturalisme. S'il y a un commissaire du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, on ne s'y oppose pas.

**Le sénateur David:** Je ne comprends toujours pas. Lorsque vous avez présenté votre témoignage à la Chambre des communes, c'était en novembre 1989, si je comprends bien.

À ce moment-là c'était sur le projet de loi C-18 que maintenant nous étudions au Sénat. Donc il y a eu un petit changement d'orientation de la part de votre groupe. Je vous en félicite d'ailleurs, à ce point de vue s'il y a vraiment un changement.

**M. Chan:** Non, je ne pense pas qu'il y ait un changement. Seulement nous n'avons jamais discuté s'il serait bon d'avoir un commissaire du Multiculturalisme et de la Citoyenneté.

À mon avis, je pense que si nous en discutons avec nos groupes, qu'ils vont être en faveur.

**Le sénateur David:** Pour l'instant c'est tout, madame le président.

**The Chairman:** Mr. Corn, did you want to add something?

**Mr. Corn:** Yes. Getting a commissioner was one of our prime objectives in dealing with the multiculturalism bill. We asked for a separate commissioner, but we were told that we could not have one because there were too many commissioners already. So we went to the Commissioner for Human Rights, who indicated that he could take on the responsibility.

[Traduction]

**Mr. Chan:** No, Senator, a commissioner of both multiculturalism and citizenship.

**Senator David:** Again, it was not very clear in your brief whether you were seeking the creation of one or two positions.

**Mr. Chan:** When the matter has come up for discussion in the past, we have never discussed whether the commissioner should also be responsible for citizenship issues. The subject did not come up until after the bill was introduced. Our council has backed the creation of the post of commissioner of multiculturalism for a number of years now.

**Senator David:** Then you would agree to a "commissioner of multiculturalism and citizenship"?

**Mr. Chan:** That is not the issue we have raised here.

**Senator David:** In your submission to the Commons, you clearly request:

... the creation of the post of commissioner of multiculturalism ...

You make no mention of citizenship.

... who would be responsible for monitoring and reviewing the application of multiculturalism policies and programs.

I'm simply asking you a question. I'm not giving you my opinion. I just want to know if this is clear or whether you have changed your mind?

**Mr. Chan:** The best answer I can give you is that in the past, we have only discussed creating the office of commissioner of multiculturalism. But we are not opposed to the idea of a commissioner of both multiculturalism and citizenship.

**Senator David:** I still don't understand. When you made your submission to the House of Commons—if I remember correctly, it was in November of 1989.

Your submission dealt with Bill C-18 which is now before the Senate. Therefore, it would appear that your group's position has changed somewhat. I congratulate you, if that's truly the case.

**Mr. Chan:** No, I don't believe our position has changed. It's simply that we never discussed whether or not it would be advisable to have a commissioner of both multiculturalism and citizenship.

In my opinion, I think if we discuss this point with our groups, they will go along with it.

**Senator David:** That's all for the moment, Madam Chair.

**Le président:** M. Corn, voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. Corn:** Oui. L'obtention d'un commissaire était l'un de nos principaux objectifs pour ce qui est du projet de loi sur le multiculturalisme. Nous avons demandé un commissaire distinct, mais on nous a répondu que nous ne pouvions en avoir un parce qu'il y avait déjà trop de commissaires. Nous nous en sommes donc remis à la Commission aux droits de la personne,



[Text]

At that time we were willing to take any kind of commissioner, just to have someone independent to oversee the implementation of the multicultural act and to report directly to Parliament because, in our opinion, the minister cannot do all those things.

So what we are suggesting now is really a continuation of our previous submissions. You must not forget that we deal essentially with matters of multiculturalism and the other organization deals with citizenship. At one time I was a member of both; secretary of the citizenship federation and president of the ethnocultural council. Perhaps we are still not accustomed to putting both aspects together.

**Senator Robertson:** I have a supplementary question to Senator David's question with regard to the department and a commissioner. A minister must report to Parliament on a regular basis on behalf of the department. A commissioner reports to Parliament through the minister. I find it unusual that you would expect to get more attention from a commissioner than from a department. It seems to me that it should be the other way around.

**Mr. Corn:** It is hard for me to say, but the department does not seem to want a commissioner because the commissioner would report on the department as well, and they do not want anyone looking over their shoulder.

**Senator Robertson:** They will always have people looking over their shoulder; there is the opposition and there are you people.

**Mr. Corn:** We do not have any power.

**Senator Kinsella:** I do not think that anything is mutually exclusive here. For example, the Department of Justice Act, which established the Department of Justice, did not preclude the establishment later on of the Law Reform Commission. So, as the ministry gets going and, given the exigencies of time, the idea of a commissioner or whatever is not excluded. Right now we are dealing with the machinery of government, and it is a start.

**The Chairman:** I have two questions. The Canadian Citizenship Federation, as you know, believes that the order of the title of the bill should be changed to reflect the priority in terms of the definitive nature of citizenship in the country. Does the ethnocultural council have any objection to changing the relationship between multiculturalism and citizenship or reversing citizenship and multiculturalism?

**Mr. Chan:** Frankly, I do not think that that question has ever risen. I do not think it has ever been discussed among our membership. As I indicated earlier, the primary focus of our organization is on multiculturalism, and that is why we wanted a definition of multiculturalism included in the act. Multiculturalism, as you know, would not only include the ethnic groups which we represent, but all Canadians. So it should not be construed that multiculturalism refers only to minority groups. It is a policy for all Canadians. That being so, I do not

[Traduction]

qui a accepté d'assumer la responsabilité. À cette époque, nous étions disposés à accepter n'importe quel genre de commissaire, du moment qu'il y avait une entité indépendante qui supervise la mise en œuvre de la loi multiculturelle et qui en fasse rapport directement au Parlement, parce que, à notre avis, le ministre ne peut pas faire toutes ces choses.

Donc, ce que nous suggérons maintenant est effectivement le prolongement de nos soumissions précédentes. Il ne faut pas oublier que nous traitons essentiellement de questions de multiculturalisme et que d'autres organismes se consacrent à la citoyenneté. À une époque, j'étais membre des deux genres; secrétaire à la Fédération du civisme et président du Conseil ethnoculturel. Peut-être ne sommes-nous pas encore habitués à mettre ensemble ces deux aspects.

**Le sénateur Robertson:** J'ai une question supplémentaire portant sur la question du sénateur David quant au ministère et à un commissaire. Un ministre doit faire rapport, à intervalle régulier, au Parlement pour le compte du ministère qu'il représente. Un commissaire relève du Parlement par le truchement du ministre. Je trouve étrange que vous vous attendiez à obtenir plus d'attention d'un commissaire que d'un ministère. Il me semble que cela devrait plutôt être le contraire.

**M. Corn:** Il m'est difficile de le dire, mais le ministère ne semble pas vouloir un commissaire parce que le commissaire relèverait aussi du ministère, et ils ne veulent pas que quelqu'un les surveille par-dessus leur épaule.

**Le sénateur Robertson:** Il y aura toujours quelqu'un qui les surveillera par-dessus leur épaule. Il y a l'opposition, et il y a les gens comme vous.

**M. Corn:** Nous n'avons aucun pouvoir.

**Le sénateur Kinsella:** Je ne crois pas qu'il y ait ici quoi que ce soit qui soit mutuellement exclusif. Par exemple, la *Loi sur le ministère de la Justice*, en vertu de laquelle le ministère de la Justice a été établi, n'interdisait pas l'établissement ultérieur de la Commission de réforme du droit. Donc, avec la mise en œuvre du ministère, et compte tenu de l'évolution des choses, l'idée d'un commissaire ou de quoi que ce soit d'autre ne saurait être exclue. Pour l'instant, nous avons affaire à l'appareil gouvernemental, et c'est un début.

**Le président:** J'ai deux questions. La Fédération canadienne de civisme, comme vous le savez, croit que l'ordre du titre du projet de loi devrait être changé de façon à témoigner de l'importance de la nature essentielle de la citoyenneté en ce pays. Le Conseil ethnoculturel s'objecte-t-il d'une façon quelconque au changement du rapport entre le multiculturalisme et la citoyenneté, ou à l'inversion «citoyenneté et multiculturalisme»?

**M. Chan:** En toute franchise, je ne crois pas que cette question ait jamais été soulevée. Je ne crois pas qu'elle ait jamais fait l'objet de discussions chez nos membres. Comme je le disais tantôt, notre organisme se préoccupe principalement du multiculturalisme, et c'est pourquoi nous voulions qu'une définition du multiculturalisme fasse partie de la loi. Comme vous le savez, le multiculturalisme ne désigne pas seulement les groupes ethniques que nous représentons, mais aussi tous les Canadiens. Il ne faudrait pas déduire que le multiculturalisme

[Text]

see any need to change the order, but as I say, the matter has not been discussed by our membership.

**The Chairman:** Perhaps we could give you a copy of the brief of the Canadian Citizenship Federation, in which they argue that point on legal and philosophical grounds. It might be of interest to your membership. As you have said, the legislation will need further amendment.

**Mr. Chan:** As an aside, although I am a strong believer in Canadian citizenship and the rights and duties of all citizens, we must recognize that all people in Canada are citizens of the country. In fact, as Senator Kinsella knows, the Charter refers to all Canadians, whether or not they are citizens, and that provision is being used to challenge many of the laws in Canada.

**The Chairman:** That is a good point. However, I have a sense that we will come back to this discussion in the future, and it might be useful if you were to have a discussion on these concepts for clarification.

**Mr. Corn:** Allow me to say something from my own experience. At the time when all this was going on, I was the director of the Canadian Citizenship Federation and I was president of CEC. I did not see anything wrong with either group, so I did not pay any attention to the differences. For example, I did not ask the members of CEC which group they felt was more important. It is more important to have a properly functioning and effective department. That is what we are trying to achieve.

**The Chairman:** Thank you. I have a question about the definition of multiculturalism in your brief. So does the Canadian Citizenship Federation. What we see on page 6 of your brief is a description. I wonder, however, whether you consider it to be a definition. You say in your brief that the government should undertake consultation before the definition is finalized. I wonder if this suggestion, for example, in relationship to the definition of citizenship, would be explicit enough for, say, court action. Do you have any further comments on this definition?

**Mr. Corn:** When we started to work on the Multiculturalism Act, there were up to 20 definitions. Everyone had his own definition. There was agreement, in the end, that there would be no definition because it was felt that, over time, one would evolve. We are now in the time of evolving it. I have my own definition, but not everyone agrees with it, unfortunately. The definition will develop, especially now that multiculturalism and citizenship are being put together. The definition will change. So I do not believe that having or not having a definition at this point is very important.

[Traduction]

ne désigne que les minorités. C'est une politique qui concerne tous les Canadiens. Ceci étant dit, je ne vois pas la nécessité de changer l'ordre mais, comme je vous l'ai dit, cette question n'a jamais été débattue par nos membres.

**Le président:** Peut-être pourrions-nous vous remettre un exemplaire du mémoire de la Fédération canadienne du civisme, dans lequel elle défend cette position pour des motifs légaux et philosophiques. Cela pourrait être intéressant pour vos membres. Comme vous l'avez dit, le projet de loi devra faire l'objet d'autres amendements.

**M. Chan:** Entre parenthèses, bien que je croie fortement à la citoyenneté canadienne ainsi qu'aux droits et aux devoirs de tous les citoyens, nous devons reconnaître que tous les gens au Canada sont des citoyens du pays. De fait, comme le sénateur Kinsella le sait, la charte concerne tous les Canadiens, qu'ils soient citoyens ou non, et cette disposition est en train de servir à mettre en question plusieurs des lois canadiennes.

**Le président:** Voilà qui est intéressant. Cependant, j'ai comme l'impression que nous ne reviendrons à cette discussion dans l'avenir, et qu'il pourrait être utile que vous discutiez de ces notions pour clarifier les choses.

**M. Corn:** Permettez-moi de vous dire quelque chose que je tire de ma propre expérience. À l'époque où tout cela se passait, j'étais directeur de la Fédération canadienne du civisme, et j'étais président du CEC. Je ne voyais rien de mal dans l'un ou l'autre de ces regroupements, ce qui fait que je ne me suis pas attardé aux différences. Ainsi, par exemple, je n'ai pas demandé aux membres du CEC lequel des groupes était plus important pour eux. Il est plus important d'avoir un ministère qui fonctionne bien et qui est efficace. Voilà ce que nous essayons de réaliser.

**Le président:** Merci. J'ai une question sur la définition du multiculturalisme dans votre mémoire. C'est aussi le cas de la Fédération canadienne du civisme. Ce que nous voyons à la page 6 de votre mémoire est une description. Je me demande, cependant, si vous considérez qu'il s'agit d'une définition. Vous dites dans votre mémoire que le gouvernement devrait faire de la consultation avant que la définition ne soit établie définitivement. Je me demande si cette suggestion, par exemple, par rapport à la définition de la citoyenneté, serait suffisamment explicite pour, disons, servir de fondement à une action en justice. Avez-vous d'autres observations au sujet de cette définition?

**M. Corn:** Lorsque nous avons commencé à travailler sur la *Loi sur le multiculturalisme canadien*, il y avait jusqu'à vingt définitions. Chacun a sa propre définition. On a convenu, en fin de compte, qu'il n'y aurait aucune définition parce qu'on s'est dit que, avec le temps, une définition se dégagerait. Nous en sommes à l'étape de dégager cette définition. J'ai ma propre définition, mais tout le monde n'est pas d'accord avec elle, malheureusement. La définition se précisera, surtout maintenant que le multiculturalisme et la citoyenneté sont associés. La définition changera. Donc, je ne crois pas qu'une définition soit très importante à ce stade.



[Text]

**The Chairman:** Then the words that we have in front of us on page 6 are not, in your view, or in the view of your membership, an explicit, final definition?

**Mr. Chan:** Madam Chairman, just to clarify, the point that we wanted to make was that the Department of Multiculturalism should not be a ghettoized department. It should be working in great harmony with the rest of Canada. The two major points in our discussion of the definition on page 6 are, first, that all Canadians have a right to maintain their heritage, and second, that there must be equality for all Canadians. We believe that those two points form the basis of a working definition of the concept of multiculturalism, so that it is not seen as just a ghettoized department or a policy only for minority groups.

**The Chairman:** That is a very important point, since the next piece of legislation to come before this committee is likely to be the Heritage Languages Act. The issue you have just raised will no doubt come forward again.

Are there any other questions?

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je vous remercie, madame la Présidente. J'aimerais revenir sur les groupes qui appartiennent à votre association. Vous nous avez dit tout à l'heure qu'il s'agissait de 39 groupes, qu'il y en avait une douzaine qui était en attente d'une admission à votre association. Est-ce que quant aux points de vue que vous nous présentez aujourd'hui, tous ses groupes ont été consultés? Est-ce qu'il y a eu des dissidences quant à la position que vous prenez?

**M. Chan:** Avant de faire cette présentation, nous avons comparu devant le comité législatif de la Chambre des communes. On a discuté de ce sujet. Comme je l'ai dit, tous les membres ne sont pas d'accord. Il y en a quelques uns qui ne supportent pas entièrement notre position. Mais, la plupart sont pour la formation d'un ministère avec les améliorations recommandées.

Toutes les recommandations sont maintenant refusées. Il faut que l'on prenne quand même une décision quant au ministère. Je pense que la plupart de nos membres supportent encore le besoin d'un ministère. On espère que la venue d'un ministère n'aura pas pour effet d'éliminer les groupes communautaires.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Peut-être aurons-nous l'occasion d'entendre ceux qui sont dissidents. Quelle était la nature des dissidences? Est-ce que c'était pour la création du ministère ou était-ce sur des modalités moins importantes ou sur la définition du multiculturalisme? Quelle était la nature des objections de ceux qui s'opposaient à votre projet?

**Mr. Corn:** In this respect, we made a presentation, and as part of the presentation we expressed these minority views. The minority members were basically worried that the Multiculturalism Department might not be able to do the job because it will only be a small department and that, if it were part of the Department of the Secretary of State, it would be within a big department which would have more power.

[Traduction]

**Le président:** Donc, les mots qui sont devant nous à la page 6 de votre mémoire ne sont pas, de votre avis, ou de l'avis de vos membres, une définition finale et explicite?

**M. Chan:** Madame le président, seulement pour clarifier, le message que nous voulions faire passer est que le ministère du Multiculturalisme ne devrait pas être un ministère «isolé en ghetto». Il devrait s'intégrer avec une grande harmonie dans le reste du Canada. Les deux choses les plus importantes à retenir dans notre propos sur la définition à la page 6 sont, premièrement, que tous les Canadiens ont le droit de conserver leur patrimoine et, en second lieu, que tous les Canadiens doivent être égaux. Nous croyons que ces deux principes constituent le fondement d'une définition de travail de la notion de multiculturalisme, de façon que ce ministère ne soit pas perçu comme un ministère «isolé en ghetto», ni la politique comme ne concernant que les minorités.

**Le président:** C'est là un point très important, car la prochaine mesure législative qui sera soumise à l'attention de ce comité sera probablement le projet de loi sur les langues ancestrales. Il n'y a pas de doute que la question que vous venez de soulever fera surface à cette occasion.

Y a-t-il d'autres questions?

**Senator Lavoie-Roux:** Thank you, Madam Chair. I would like to get back to the groups that belong to your association. You say that you currently represent 39 groups and that there are about twelve more waiting to be admitted. Have all of these groups been consulted about the views you are presenting here today? Did any disagree with the stand you are taking?

**Mr. Chan:** Before making this submission, we appeared before the House of Commons legislative committee and we discussed this subject. As I indicated, not all of our members are in agreement. Some do not fully support our position. However, most favour the establishment of a department with the recommended improvements.

All of our recommendations have been rejected, but nonetheless, a decision has to be made about the department. I think that most of our members still agree that we need a department. We hope that the setting up of a Department will not result in the elimination of community groups.

**Senator Lavoie-Roux:** Perhaps we will have an opportunity to hear from those who do not share your view. What was the nature of the disagreements exactly? Did you disagree about the actual establishment of the department or was it that you disagreed on less important matters or on the definition of multiculturalism? What was the focus of the opposition?

**M. Corn:** À cet égard, nous avons fait une présentation, et dans celle-ci, nous avons exprimé ces opinions de minorités. Les membres de ces minorités s'inquiétaient principalement de la possibilité que le ministère du Multiculturalisme ne soit pas en mesure de faire ce travail parce qu'il ne sera qu'un petit ministère, et que s'il faisait partie du gros ministère du Secré-



[Text]

We do not believe that. We feel that, even if it is a smaller department, if the proper people do the job, they can achieve the prime purpose, which is to ensure that all other departments and commissions and so on implement the federal government policy on multiculturalism.

Therefore it is not a question of what we want or do not want. It is a question of how to do it. One of these submissions specifically mentioned that, although I do not have it here. Everyone was aware of that. When we were discussing this, all members gave us their comments, and then the Executive Committee made the final decisions.

**Senator Lavoie-Roux:** D'accord, je vous remerci.

**The Chairman:** Thank you very much. If there are no further questions, I should like to thank our witnesses for coming this morning. As you have suggested, we will no doubt be discussing this again and you will be pressing for amendments to the bill, assuming that it goes forward, and we will look forward to that very much.

**Mr. Chan:** Might I just add something, Madam Chairman? We have made a number of recommendations. If at all possible, we would like to see those recommendations implemented. On some of them, we are willing to work with all parties, whether in the Senate or in the House of Commons, to see some improvement made. We do support the proposed department. We would like to see improvements made, but again we are faced with the reality of the situation as well. If there is anything this committee can do, we would be pleased to cooperate.

**Senator Kinsella:** Mr. Chan, can you see where some of the important recommendations you have made would fit into other legislation down the road a little, whether that be by way of amendments to the Canadian Multiculturalism Act or by the introduction of new bills? Do you not see this as the beginning of a long journey?

**Mr. Chan:** It is possible that some of these changes could come about by way of amendments to other legislation, the Multiculturalism Act or under a Commissioner. The dilemma we are in is that we are dealing with this legislation today, and we would like to see some improvements made now.

**The Chairman:** Because you have not put your recommendations on the record yet, perhaps you would draw our attention to the specific recommendations. Your recommendation respecting the definition of "multiculturalism" has been raised, but other recommendations have not. Perhaps you would like to put them on the record before you leave.

**Mr. Chan:** The three main recommendations we have, and that could come about at this late stage, would be to include

[Traduction]

tariat d'État, il serait à l'intérieur d'un gros ministère qui aurait plus de pouvoir.

Nous ne partageons pas cet avis. Nous pensons plutôt que bien qu'il s'agisse d'un plus petit ministère, si les bonnes personnes y travaillent, elles peuvent atteindre l'objectif fondamental qui consiste à veiller à ce que tous les autres ministères, commissions et ainsi de suite appliquent la politique fédérale sur le multiculturalisme.

Donc, il ne s'agit pas de savoir ce que nous voulons ou ce que nous ne voulons pas. Il s'agit de savoir comment le faire. L'une de ces submissions mentionnait cela spécifiquement, bien que je n'en aie pas un exemplaire ici. Tout le monde était au courant de cela. Lorsque nous débattions de cela, oui, tous les membres nous ont fait leurs observations, puis le Comité exécutif a pris les décisions finales.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Fine, thank you.

**Le président:** Merci beaucoup. S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais remercier nos témoins d'être venus ici ce matin. Comme vous l'avez dit, il n'y a pas de doute que nous discuterons encore de cela et que vous ferez pression pour que des amendements soient apportés à ce projet de loi, dans l'hypothèse qu'il progresse, et nous avons bien hâte d'en être là.

**M. Chan:** Pourrais-je ajouter quelque chose, Madame le président? Nous avons fait un certain nombre de recommandations. Si cela est possible, j'aimerais bien qu'elles soient mises en œuvre. Dans le cas de certains d'entre elles, nous sommes disposés à collaborer avec toutes les parties en cause, que ce soit au Sénat ou à la Chambre des communes, pour que certaines améliorations soient apportées. Nous appuyons le ministère proposé. Nous aimerions que des améliorations soient apportées, mais une fois de plus, nous sommes confrontés à la réalité des circonstances. Si ce Comité peut faire quoi que ce soit, nous serions heureux de coopérer avec lui.

**Le sénateur Kinsella:** Monsieur Chan, voyez-vous de quelle façon certaines des recommandations importantes que vous avez faites s'intégreraient dans d'autres mesures législatives un peu plus loin dans l'avenir, qu'il s'agisse d'amendements à la *Loi sur le multiculturalisme canadien* ou du dépôt de nouveaux projets de loi? Considérez-vous cela comme étant le début d'une grande aventure?

**M. Chan:** Il est possible que certains de ces changements s'opèrent sous la forme d'amendements à d'autres mesures législatives, à la *Loi sur le multiculturalisme canadien*, ou sous la supervision d'un commissaire. Le dilemme, c'est que nous débattons de cette mesure législative aujourd'hui et que nous aimerions que des améliorations soient apportées maintenant.

**Le président:** Étant donné que vous n'avez pas porté vos recommandations au compte rendu jusqu'à présent, peut-être aimeriez-vous porter à notre attention des recommandations spécifiques. Votre recommandation portant sur la définition de «multiculturalisme» a été mentionnée, mais les autres ne l'ont pas été. Peut-être désirez-vous les faire consigner au compte rendu avant de partir.

**M. Chan:** Les trois principales recommandations que nous avons, et qui pourraient être mises en œuvre à cette étape tar-

*[Text]*

the definition of "multiculturalism", which has already been discussed in the preamble.

The second recommendation would be to have the bill name the proposed department as the lead department to implement the Multiculturalism Act; in other words, tying in the previous act with this new department.

The third recommendation is to reinforce the definition of "multiculturalism" as a fundamental characteristic.

We see these recommendations as being relatively simple to implement, provided they have support from all sides.

**The Chairman:** Your search for multiculturalism as a fundamental characteristic is in this bill as opposed to the Charter, is it?

**Mr. Corn:** That is not in the bill. We got the fundamental characteristics included in the bill one hour before the vote. That came about as a result of agreement amongst all three parties. We consider that to be a substantial achievement, because multiculturalism is a fundamental characteristic, although it is not contained in this particular bill.

In the preamble to the bill we would like to see that, but we would like to see the bill passed first and then go for changes.

**The Chairman:** We are grateful to the witnesses for attending this morning.

To the members of the committee, Senator Robertson, the deputy chairman, has pointed out that we have scheduling difficulties with the Senate. We may lose the bill if we do not report it fairly quickly.

I would like to propose that we reconvene this meeting at 7.30 this evening in this room. The deputy minister and officials from the department can attend, and the Canadian Jewish Congress has agreed to appear at approximately 8.15 p.m. Once again, I apologize for reorganizing schedules on a daily basis.

**Senator Robertson:** Madam Chairman, there are caucus meetings this evening, which makes it difficult for members to attend. I will endeavour to get replacements for those senators on the government side who cannot make it this evening. I think it is important that we do meet this evening.

**The Chairman:** Thank you, Senator Robertson. I will ask our researcher to prepare a list of the questions we received from our witnesses this morning so that we can put these to the officials and be in a position to respond.

For those members of the committee who arrived late, we dealt with the other agenda items and passed them.

The meeting is adjourned until this evening at 7.30.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

dive, seraient d'inclure la définition de «multiculturalisme», ce qui a déjà été mentionné dans le préambule.

La deuxième recommandation serait que le projet de loi désigne le ministère comme étant le ministère principalement responsable de la mise en œuvre de la *Loi sur le multiculturalisme canadien*. Autrement dit, il s'agit d'associer cette Loi à ce nouveau ministère.

La troisième recommandation consiste à renforcer la définition de «multiculturalisme» comme étant une caractéristique fondamentale.

Nous considérons que ces recommandations sont relativement simples à mettre en œuvre, à condition que toutes les parties les appuient.

**Le président:** Votre recherche du multiculturalisme en tant que caractéristique fondamentale est dans ce projet de loi par opposition à la charte, n'est-ce pas?

**M. Corn:** Cela n'est pas dans le projet de loi. Nous avons réussi à faire intégrer les caractéristiques fondamentales dans le projet de loi une heure avant le vote. Cela s'est produit parce que les trois partis se sont mis d'accord. Nous considérons qu'il s'agit là d'une réalisation importante, parce que le multiculturalisme est une caractéristique fondamentale, bien que cela ne soit pas contenu dans ce projet de loi en particulier.

Dans le préambule du projet de loi, nous aimerions voir cela, mais nous aimerions d'abord que le projet de loi soit adopté, puis qu'on le soumette à des changements.

**Le président:** Nous remercions les témoins de s'être présentés ce matin.

Aux membres du Comité, le vice-président, le sénateur Robertson, a fait remarquer que nous avons des difficultés d'horaire au Sénat. Nous pourrions perdre le projet de loi si nous n'en faisons pas rapport assez rapidement.

Je propose que nous reprenions cette audience à 19 h 30 ce soir, dans cette salle. Le sous-ministre et les représentants du ministère peuvent y assister, et le Congrès juif canadien a accepté de comparaître vers 20 h 15. Une fois de plus, je m'excuse de la réorganisation quotidienne des horaires.

**Le sénateur Robertson:** Madame le président, il y a des caucus ce soir, ce qui fait que certains membres auront de la difficulté à se présenter. Je vais essayer d'obtenir des remplaçants pour les sénateurs du côté du gouvernement qui devront s'absenter ce soir. Je crois qu'il est important que nous siégions ce soir.

**Le président:** Merci, sénateur Robertson. Je demanderai maintenant à notre recherchiste de dresser une liste des questions de nos témoins de ce matin, de sorte que nous puissions les poser aux représentants et être en mesure de répondre.

Je m'adresse maintenant aux membres du Comité qui sont arrivés en retard. Nous avons débattu les autres points à l'ordre du jour, et ils ont été adoptés.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à 19 h 30.

(La séance est levée.)



















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Citizenship Federation:*

Mrs. Yvonne Kerr, President.

*From the Canadian Ethnocultural Council:*

Mr. Lewis Chan, President;

Mr. George Corn, Past President.

*De la Fédération canadienne du civisme:*

M<sup>me</sup> Yvonne Kerr, présidente.

*Du Conseil ethnoculturel du Canada:*

M. Lewis Chan, président;

M. George Corn, président sortant.





Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Social Affairs, Science and Technology

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Chair:*  
The Honourable LORNA MARSDEN

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MARSDEN

Tuesday, October 30, 1990

Le mardi 30 octobre 1990

Issue No. 26

Fascicule n° 26

Second Proceedings on:

Deuxième fascicule concernant:

Bill C-18, An Act to establish  
the Department of  
Multiculturalism and  
Citizenship and to amend  
certain Acts in relation thereto

Projet de loi C-18, Loi constituant  
le ministère du Multiculturalisme  
et de la citoyenneté et modifiant  
certaines lois en conséquence



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE  
AND TECHNOLOGY

The Honourable Senator Lorna Marsden, *Chair*  
The Honourable Senator Brenda Robertson, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lavoie-Roux
Bonnell	*MacEachen (or Frith)
David	Marshall
Gigantès	*Murray (or Doody)
Hébert	Spivak
Kirby	Thériault

*\*Ex Officio Members*  
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES  
ET DE LA TECHNOLOGIE

*Présidente:* L'honorable sénateur Lorna Marsden  
*Vice-présidente:* L'honorable sénateur Brenda Robertson

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lavoie-Roux
Bonnell	*MacEachen (ou Frith)
David	Marshall
Gigantès	*Murray (ou Doody)
Hébert	Spivak
Kirby	Thériault

*\*Membres d'office*  
(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, June 7, 1990

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Spivak, seconded by the Honourable Senator Bielish, for the second reading of the Bill C-18, An Act to establish the Department of Multiculturalism and Citizenship and to amend certain Acts in relation thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Spivak moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 7 juin 1990

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Spivak, appuyé par l'honorable sénateur Bielish, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-18, Loi constituant le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté et modifiant certaines autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Spivak propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 30, 1990  
(49)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 9:03 o'clock a.m., the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bonnell, David, Lavoie-Roux, Marsden, Robertson and Thériault. (6)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senators Di Nino, Kinsella and Oliver.

*Also present:* Mrs. Sandra Harder, Research Officer, Library of Parliament.

*In attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Department of the Secretary of State of Canada:*

Mr. Jean T. Fournier, Under Secretary of State;  
Mr. Richard Clippingdale, Assistant Under Secretary of State, Corporate Policy and Public Affairs;  
Mrs. Shirley Serafini, Assistant Under Secretary of State, Multiculturalism;  
Mr. Louis Reynolds, General Counsel.

*From the Canadian Jewish Congress:*

Mr. Alan Rose, Executive Vice-President;  
Mr. Eric Vernon, Executive Director, National Capital Office.

*From the Canadian-German Congress:*

Mr. Gerry Weinzer, President;  
Mr. Claus Jobes, Executive Director.

The Committee resumed its consideration of its Order of Reference dated June 7, 1990 respecting Bill C-18, An Act to establish the Department of Multiculturalism and Citizenship, and to amend certain Acts in relation thereto.

The witnesses made statements and answered questions.

The Honourable Senator Marsden moved—That the submission of the National Congress of Italian Canadians be appended to this day's proceedings of the Committee. ("Appendix AS-26").

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 10:50 o'clock a.m., the Committee continued *in camera*.

The Honourable Senator Marsden moved—

That the Sub-committee on Agenda and Procedure meet to decide whether it should invite additional witnesses, and if so which ones, to give testimony regarding Bill C-18.

And the question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 30 OCTOBRE 1990  
(49)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 9 h 03, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bonnell, David, Lavoie-Roux, Marsden, Robertson et Thériault. (6)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Di Nino, Kinsella et Oliver.

*Également présente:* M<sup>me</sup> Sandra Harder, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes du Sénat.

## Témoins:

*Du Secrétariat d'État du Canada:*

M. Jean T. Fournier, sous-secrétaire d'État;  
M. Richard Clippingdale, sous-secrétaire d'État adjoint, Politiques ministérielles et Affaires publiques;  
M<sup>me</sup> Shirley Serafini, sous-secrétaire d'État adjointe (Multiculturalisme);  
M. Louis Reynolds, avocat général.

*Du Congrès juif canadien:*

M. Alan Rose, vice-président exécutif;  
M. Eric Vernon, directeur, bureau d'Ottawa.

*Du Congrès germano-canadien:*

M. Gerry Weinzer, président;  
M. Claus Jobes, directeur exécutif.

Le Comité poursuit l'étude de son Ordre de renvoi du 7 juin 1990, concernant le Projet de Loi C-18, Loi constituant le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, et modifiant certaines lois en conséquence.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Marsden propose que le mémoire du Congrès national des Italo canadiens soit annexé aux délibérations de ce jour du Comité. («Annexe AS-26»).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 50, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

L'honorable sénateur Marsden propose que le Sous-comité du programme et de la procédure du Comité se réunisse, afin de déterminer, s'il y a lieu, d'inviter d'autres témoins et éventuellement lesquels, relativement au projet de loi C-18.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*It was agreed*—That the Sub-committee on Agenda and Procedure entertain the idea of inviting as witnesses to testify on Bill C-18 the Honourable Gerry Weiner, Minister of State (Multiculturalism and Citizenship), representatives of the National Congress of Italian Canadians and representatives of an organisation speaking on behalf of a small Canadian ethnocultural minority.

At 11:03 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Il est convenu*—Que le Sous-comité du programme et de la procédure considère d'inviter, comme témoins, relativement au Projet de loi C-18, l'honorable Gerry Weiner, Ministre d'État (Multiculturalisme et Citoyenneté), les représentants du Congrès national des Italo canadiens ainsi que les représentants d'une organisation regroupant une minorité ethno-culturelle canadienne peu nombreuse.

À 11 h 03, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Serge Pelletier

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 30, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-18, to establish the Department of Multiculturalism and Citizenship and to amend certain Acts in relation thereto, met this day at 9 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Marsden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** I wish to call this meeting of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology to order to take up again the consideration of Bill C-18, An Act to establish the Department of Multiculturalism and Citizenship and to amend certain Acts in relation thereto.

We are happy to have as our witness this morning, from the Secretariat of State of Canada, Mr. Jean T. Fournier, Under Secretary of State. I will ask Mr. Fournier to introduce his colleagues. Mr. Fournier is here in lieu of the minister, who is not able to be with us this morning.

The members of the committee will recall that a number of questions were raised in front of this committee by the Canadian Citizenship Federation and other witnesses concerning this bill.

Before we begin, Mr. Fournier, I should like to put on record the representation that we had from the National Congress of Italian Canadians, who were very anxious to appear before this committee. I understand that Senator Di Nino may wish to say a word on behalf of the National Congress of Italian Canadians. Before we do that, the Congress has sent a brief, which I am having copied and it will be available for all members of the committee. If you agree, Senator Di Nino, perhaps we could wait until we receive that brief.

**Senator Di Nino:** That is fine.

**The Chairman:** We will then proceed. Do you have a statement, Mr. Fournier?

**Mr. Jean T. Fournier, Under Secretary of State, Secretariat of State of Canada:** No I do not, Madam Chairman.

**The Chairman:** Perhaps you would introduce the other representatives of the department. We will then have questions from the senators.

**Mr. Fournier:** With me is Mr. Richard Clippingdale, Assistant Under Secretary of State, Corporate Policy and Public Affairs. He is the Assistant Deputy Minister most responsible in the department for the drafting of the bill that you have before you this morning. With me also is Ms Shirley Serafini, Assistant Under Secretary of State, (Multiculturalism); and Mr. Louis Reynolds, General Counsel. We would be pleased to be of any assistance that we can, Madam Chairman.

**The Chairman:** You have read, no doubt, the testimony from the Canadian Citizenship Federation. They had a number of concerns. Of particular concern is clause 7 of the bill, which ensures continued employment for employees in the multicult-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 30 octobre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi C-18, loi constituant le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté et modifiant certaines lois en conséquence, se réunit ce jour à 9 heures pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Lorna Marsden (présidente)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Je déclare ouverte cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie consacrée à la reprise de l'étude du projet de loi C-18, loi constituant le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté et modifiant certaines lois en conséquence.

Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin M. Jean T. Fournier, sous-secrétaire d'État au Secrétariat d'État du Canada. Je vais demander à M. Fournier, qui remplace le ministre car il a eu un empêchement, de nous présenter ses collègues.

Les membres du Comité se souviendront que la Fédération canadienne du civisme et d'autres témoins ont soulevé auprès de notre Comité un certain nombre de questions sur ce projet de loi.

Avant de commencer, monsieur Fournier, je souhaiterais mentionner officiellement l'exposé qui nous a été dressé par le Congrès national des Italo-Canadiens, qui souhaite vivement comparaître devant notre Comité. Je crois que le sénateur Di Nino souhaiterait dire quelques mots au nom de ce groupe. Toutefois, comme j'ai demandé qu'on prépare pour tous les membres du Comité une copie du mémoire qu'il nous a adressé, il serait peut-être préférable si vous êtes d'accord, sénateur Di Nino, que vous fassiez votre intervention tout à l'heure quand nous l'aurons tous reçu.

**Le sénateur Di Nino:** Parfait.

**Le président:** Commençons. Vous avez une déclaration, monsieur Fournier?

**M. Jean T. Fournier, sous-secrétaire d'État, Secrétariat d'État du Canada:** Non, madame le président.

**Le président:** Pourriez-vous nous présenter les autres représentants de votre ministère, après quoi nous passerons aux questions.

**M. Fournier:** Je suis accompagné de M. Richard Clippingdale, le sous-secrétaire d'État adjoint, Politiques ministérielles et affaires publiques. C'est le sous-ministre adjoint qui s'occupe le plus de la rédaction du projet de loi que vous avez sous les yeux aujourd'hui. Je suis accompagné de M<sup>me</sup> Shirley Serafini, sous-secrétaire d'État adjointe (Multiculturalisme), et de M. Louis Reynolds, avocat général. Nous serons heureux de vous fournir toute l'aide possible, madame le président.

**Le président:** Vous avez certainement lu le témoignage des représentants de la Fédération canadienne du civisme. Diverses choses les inquiètent. Ils sont particulièrement préoccupés par l'article 7 du projet de loi, qui garantit la poursuite de l'emploi



## [Text]

turalism component of the Secretary of State department but not in the citizenship sector. I am sure all members of the committee have a copy of the bill. If not, we have more copies. Clause 7.(1) reads:

7. (1) Each person who, immediately before the coming into force of this Act, was employed in a position in the Multiculturalism Sector of the Department of the Secretary of State of Canada or in such other part of that Department as the Governor in Council may designate is, on the day on which this Act comes into force, transferred to a position in the Department of Multiculturalism and Citizenship of the same occupational group and level as the position in that Sector or part.

Could you tell us why people were not covered in the Citizenship Sector?

**Mr. Fournier:** In fact, they are covered. If you look at the specific wording—and I realize that some of the wording may seem a little byzantine; it is to us, as well—that appears in this transitional section from clauses 7 to 9, it is more or less standard wording that appears in bills that establish new ministries where transfers of personnel are involved.

With respect to your specific question, I refer members to the bottom of the page where it states;

... or in such other part of that Department as the Governor in Council may designate ...

That is the reference to citizenship. The reason why it is not stated in so many words is that it is only part of the old citizenship sector that is being transferred to the new ministry—it is the citizen registration, literacy, human rights and voluntary sector. But some other sectors are being retained within the Secretary of State, namely, natives, women, disabled and the youth participation program. In drafting this legislation, rather than using the word “citizenship”, which would have been misleading, the lawyers made reference to “or in such other part of that department as the Governor in Council may designate”. What the Governor in Council may do is designate the section that I have just mentioned.

**The Chairman:** That is helpful. We undertook to reassure the members of the Canadian Citizenship Federation by putting on the record an explanation of the situation. You are saying that citizenship continues to be important and those employees continue to be important.

**Mr. Fournier:** Absolutely.

**The Chairman:** One of the other aspects of this bill that the Canadian Citizenship Federation put to us was their concern that citizenship was being downplayed and multiculturalism was given precedence. They have a number of reasons for suggesting this. One is the title and the other is the various points in the bill where multiculturalism appears ahead of citizenship. They advance a line of argumentation about why citizenship

## [Traduction]

pour les employés du Secrétariat d'État dans le secteur du multiculturalisme mais pas dans celui de la citoyenneté. Je suis certaine que tous les membres ont un exemplaire du projet de loi, sinon nous pouvons en faire venir d'autres. Voici ce que dit le paragraphe 1 de l'article 7:

7. (1) Les titulaires d'un poste qui étaient en fonctions la veille de l'entrée en vigueur de la présente loi, dans le Secteur du multiculturalisme ou dans toute autre partie du Secrétariat d'État désignée par le gouverneur en conseil, sont mutés au ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, avec des fonctions de nature et niveau professionnelles identiques.

Pouvez-vous nous expliquer pourquoi les employés du Secteur de la citoyenneté ne sont pas couverts par cette disposition?

**M. Fournier:** En fait, ils le sont. Le texte des dispositions transitoires des articles 7 à 9—texte quelque peu byzantin, je le reconnais, il l'est aussi pour nous—est un texte qu'on retrouve normalement à peu près sous la même forme dans tous les projets de loi créant de nouveaux ministères en entraînant des mutations de personnel.

Pour répondre plus précisément à votre question, j'aimerais attirer votre attention sur le bas de la page où il est écrit:

... ou dans toute autre partie du Secrétariat d'État du Canada désignée par le gouverneur en conseil ...

C'est ce passage qui vise la citoyenneté. Si ce terme ne figure pas en toutes lettres dans le texte, c'est parce que c'est seulement une partie de l'ancien secteur de la citoyenneté qui va être transférée au nouveau ministère—c'est-à-dire l'enregistrement de la citoyenneté, l'alphabetisation, les droits de la personne et le secteur bénévolé. En revanche d'autres secteurs, à savoir celui des autochtones, celui des femmes, celui des handicapés et le programme de participation des jeunes, vont rester au Secrétariat d'État. C'est pourquoi les juristes, quand ils ont rédigé le texte du projet de loi, ont préféré, au lieu d'utiliser le terme «citoyenneté», qui aurait été trompeur, utiliser la formule «ou dans toute autre partie du Secrétariat d'État du Canada désignée par le gouverneur en conseil». C'est le gouverneur en conseil qui va désigner les secteurs dont je viens de vous parler.

**Le président:** Voilà un renseignement utile. Nous nous étions engagés auprès des membres de la Fédération canadienne du civisme à obtenir des explications officielles sur ce point. Vous dites donc que la citoyenneté demeure un élément important et que ses employés sont toujours importants.

**M. Fournier:** Absolument.

**Le président:** Ce qui inquiétait aussi les représentants de la Fédération canadienne du civisme, c'est qu'ils avaient l'impression qu'on laissait un peu dans l'ombre la citoyenneté pour donner la préférence au multiculturalisme. Ils ont diverses raisons de le penser: d'une part le titre et d'autre part les divers passages du projet de loi où le multiculturalisme apparaît avant la citoyenneté. Ils ont une argumentation établissant

[Text]

was well defined and more important for everyone in this country. What is your response to that?

**Mr. Fournier:** I can reflect Mr. Weiner's views here quite clearly and forcefully. Multiculturalism and citizenship are seen as being equally important. There is no effort to downplay one vis-à-vis the other. It is recognized that they are both essential features of this new ministry and are very much on the same level.

**Le sénateur David:** Je crois que ce n'est peut-être pas une question de l'endroit où se trouvent les mots, du légalisme que vous préconisez entre la citoyenneté et le multiculturalisme, me paraît une vision qui est un petit peu disparate, finalement, dans le Canada, et qui se définit par la citoyenneté de ses habitants, pour moi cela me paraît l'élément, le pivot fondamental sur lequel repose toute la notion d'un état canadien, alors que le multiculturalisme, à mon avis, doit s'intégrer à l'intérieur d'un système de citoyenneté égal pour tous.

J'aimerais que vous élaboriez davantage sur la question de madame la présidente de cette vision un petit peu, d'après certains endroits, la citoyenneté en premier, et dans certains autres le multiculturalisme en premier, ou si vous les considérez absolument comme égalitaire. J'aimerais avoir des explications sur cela.

**M. Fournier:** Écoutez, madame la présidente, la question à laquelle j'ai répondu tout à l'heure, c'était à savoir si l'intention du gouvernement était d'accorder plus d'importance au multiculturalisme, et de mettre la citoyenneté en veilleuse. Je pense que c'était un peu la préoccupation de la Fédération de la citoyenneté canadienne, qui a comparu devant ce comité. J'ai indiqué que, non ce n'était certainement pas l'intention de mettre la citoyenneté en veilleuse, puisque la citoyenneté est fondamentale à notre pays.

Il y a, par ailleurs, certaines caractéristiques de notre citoyenneté, comme le multiculturalisme et les langues officielles, les autochtones qui sont des aspects particuliers de notre vitalité, de notre collectivité comme pays.

La question se pose toujours de savoir, lorsque vous avez deux mots, lequel passe en premier. Je pense que c'est important de ne pas interpréter le placement des mots comme voulant donner plus d'importance ou moins d'importance à l'une ou l'autre de ces aspects de notre pays.

Il y a certains ministères, par exemple, les Affaires indiennes et le Nord canadien, il y a d'autres ministères comme Consommation et Corporation, qui ont deux termes dans leurs noms, inévitablement, il y a un certain élément de choix qui doit s'opérer. Ce choix c'est la prérogative dans notre système parlementaire, c'est la prérogative du premier ministre. Je sais que la question de l'ordre des mots a été considérée attentivement, un choix a dû être fait, mais ce n'est pas, encore une fois, pour relégué au second rang, l'un ou l'autre de ces termes-là, certainement pas la citoyenneté que nous reconnaissons comme étant une toile de fond de notre pays.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** J'ai juste une question additionnelle à celle du sénateur David. Vous dites, et je suis d'accord avec vous, que c'est une prérogative du premier ministre, finalement, de décider en ultime ressort. Mais, pourriez-vous nous

[Traduction]

pourquoi la citoyenneté a été bien définie et est plus importante pour tous les gens au Canada. Qu'en pensez-vous?

**M. Fournier:** Je voudrais réaffirmer très clairement le point de vue de M. Weiner. Le multiculturalisme et la citoyenneté sont considérés comme également importants. Il n'a pas été question de donner la préséance à l'un ou à l'autre. Nous reconnaissons que ce sont deux éléments essentiels du nouveau ministère qui sont régoureusement sur le même niveau.

**Senator David:** I believe it's perhaps not a question of the place where the words stand that makes for the inequality you suggest between citizenship and multiculturalism. Ultimately, this seems to be a somewhat disparate vision of Canada which is defined by the citizenship of its inhabitants. That seems to me the fundamental element or pivotal point on which the entire notion of a Canadian state rests, whereas multiculturalism, in my view, must be integrated within a citizenship system that is equal for everyone.

I would like you to elaborate a little further on the question the Chairman raised concerning this vision, as reflected in the order of the words—citizenship first, or multiculturalism first. I would like to know whether you consider the terms on an absolutely equal footing. I would like you to explain that point.

**M. Fournier:** Madam Chairman, the question I answered a moment ago was whether the government's intention was to attach greater importance to multiculturalism and to put citizenship on the back burner. It seems to me that was somewhat the concern of the Canadian Citizenship Federation, which appeared before this committee. I indicated that, no, it was certainly not the government's intention to put citizenship on the back burner, since citizenship is fundamentally important for our country.

There are also certain characteristics of our citizenship, such as multiculturalism, official languages and native peoples, which are special aspects of our vitality, of our communal spirit as a country.

When you have two words, the question always arises as to which should be first. I think it is important not to interpret the position of the words as though you were attaching more or less importance to one or the other of these aspects of our country.

Some departments, such as Indian and Northern Affairs, and others, such as Consumer and Corporate Affairs, have two terms in their names. There is inevitably an element of choice at work. And that choice is the prerogative of our parliamentary system; it is the prerogative of the Prime Minister. I know that the matter of the order of the words has been carefully considered, and that a choice had to be made, but, once again, it's not a matter of relegating one of those terms to a rank of secondary importance, certainly not citizenship, which we recognize as a basic part of the fabric of our country.

**Senator Lavoie-Roux:** I have just one question to add to that of Senator David. You say—and I agree with you—that it is ultimately the Prime Minister's prerogative to take a decision of last resort. But could you tell us whether you know the rea-



[Text]

dire, si vous le savez, qu'est-ce qui a motivé le choix de donner préséance, peut-être pas au niveau des valeurs, mais au niveau de la place du multiculturalisme? Quels sont les motifs qui ont fait, que vous dites: On a beaucoup examiné cela, et finalement on a décidé Multiculturalisme et Citoyenneté et non pas l'inverse? Qu'est-ce qui a joué?

**M. Fournier:** Écoutez, là, je ne suis pas dans le secret des dieux. C'est le cas de le dire. Je pense, comme je viens de le suggérer, un choix a été fait. Moi, j'ai posé la même question, madame, lorsque l'annonce a été faite et l'on m'a répondu que la question avait été mûrement considérée et que la décision avait été prise dans le sens que vous savez. Mais, on m'a assuré également, et je puis vous assurer qu'il n'était pas question d'accorder, ce faisant, une préséance à l'un ou à l'autre. C'est un choix qu'il fallait faire, et c'est le choix qui a été fait.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Est-ce que vous avez d'autres questions?

**Le sénateur David:** Bien, j'en aurais d'autres, mais, enfin.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Écoutez, je pourrais laisser la place à d'autres, écoutez, moi aussi j'ai d'autres questions que je pourrais demander par la suite. Bon, écoutez, moi j'ai aussi d'autres questions qui pourront venir par la suite.

**The Chairman:** Have you finished, Senator David?

**Le sénateur David:** Bien, j'aurais une autre question et c'est celle-ci: Quelle est l'intégration de cette loi fédérale avec des départements plus ou moins semblables dans certaines provinces, et particulièrement Québec, il y a un ministère, je pense, de l'Immigration et des communautés culturelles? Est-ce qu'il y a des prévisions dans l'organisation, qu'il y a des échanges, ou qu'il y a des politiques communes vis-à-vis ce multiculturalisme, et avec les provinces qui ont une certaine autorité dans ces matières?

**M. Fournier:** Oui, madame la présidente. Il y a, d'ailleurs, déjà des échanges sur une base régulière entre le ministère de l'Immigration et les communautés culturelles au Québec, ainsi que les autres ministères provinciaux dans les autres provinces. Ces échanges se font au niveau de nos bureaux régionaux dans bien des cas. Ils se font également au niveau de la haute direction du ministère, moi-même et madame Sérafini, le sous-ministre adjoint au multiculturalisme. Nous avons souvent l'occasion de rencontrer nos vis-à-vis à Québec pour échanger de l'information ou pour partager des points de vue, des questions, par exemple, comme les relations raciales, que faisons-nous de part et d'autre, que pouvons-nous faire ensemble pour combattre le racisme dans différents points de vue du pays. Nous avons des échanges également sur la question des langues, soit-disant, d'héritage. Nous avons certains programmes, le Québec a certains programmes. Il y a donc continuellement, et je pense sur une base accrue depuis deux ans, des échanges, et je m'attends à ce que le nouveau ministère ait ces échanges continus.

**The Chairman:** Thank you, Senator David. Senator Lavoie-Roux?

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Ma question a trait au programme que le ministère pourra éventuellement développer. On parle entre autres, du moins dans les notes explicatives qui

[Traduction]

son why the term multiculturalism was given precedence, perhaps not in value terms, but in the order of the words? What were the reasons for this? You say you examined that matter in depth and ultimately decided on Multiculturalism and Citizenship? What decided you on that?

**M. Fournier:** Well, I'm not privy to the affairs of the gods, certainly not in this case. As I just suggested, I think a choice was made. I asked the same question when the announcement was made, and I was told that the matter had been carefully considered and that the decision we are all aware of was made. However, I was also assured, and I can assure you as well, that, in so doing, no one gave precedence to one term over the other. It was a choice that had to be made, and it was the choice that was made.

**Senator Lavoie-Roux:** Do you have any further questions?

**Senator David:** Well, I have others, but, well . . .

**Senator Lavoie-Roux:** Look, I could give the floor to someone else. I also have other questions that I could ask afterward. I also have questions that can follow after that.

**Le président:** Vous avez terminé, sénateur David?

**Senator David:** Well, then, I have another question, and it is this: How does this federal statute fit in with more or less similar departments in certain provinces. In Quebec, in particular, there is, I believe, a Department of Immigration and Cultural Communities? Are there any plans in the organization for exchanges or common policies regarding multiculturalism with the provinces that have some authority in the area?

**Mr. Fournier:** Yes, Madam Chairman. Regular exchanges are already taking place between the Quebec Department of Immigration and Cultural Communities and the other provincial departments in the other provinces. These exchanges are being conducted in the regional offices in many cases. They are also being conducted at the departmental senior management level, and Mrs. Serafini, the Assistant Deputy Minister for Multiculturalism, and I often have the opportunity to meet with our counterparts in Quebec City to exchange information and share views on questions such as race relations, for example: What can we do? What are we doing on each side and together to fight racism in different attitudes in the country. We also have exchanges on the question of so-called heritage languages. We have certain programs, and Quebec has certain programs. So there are continual exchanges, and I think that has been increasingly the case in the past two years, and now I expect that the new department will conduct continuous exchanges.

**Le président:** Merci, sénateur David. Sénateur Lavoie-Roux?

**Senator Lavoie-Roux:** My question concerns the program the Department could eventually develop. The entire question of illiteracy, among other things, is mentioned, at least in the



[Text]

nous ont été remises par madame Macdonald qui a fait l'analyse du projet de loi, de toute la question de l'analphabétisme.

Dans les provinces, en tout cas je vais parler pour celle que je connais mieux, toute cette question de l'analphabétisme relève du ministère de l'Éducation qui, par ses différentes institutions scolaires et autres, ou éducation populaire et ainsi de suite, prévoit des cours pour contrer les carences de ceux qui sont analphabètes. Maintenant, comment se fait-il, c'est davantage une question d'information, monsieur Fournier, comment ceci va-t-il se coordonner avec les programmes existants dans les autres provinces touchant l'analphabétisme? Est-ce que l'on va développer des cours d'analphabétisme, des cours spécialement pour les immigrants ou les nouveaux Canadiens, ou est-ce que ceci va s'intégrer à l'intérieur des programmes généraux d'analphabétisme qui sont du ressort de l'Éducation dans les provinces?

**M. Fournier:** Madame la présidente, le ministre reconnaît la prépondérance de la responsabilité provinciale dans ce domaine. Le gouvernement fédéral, depuis deux ans, ça remonte à l'automne 1988, a annoncé une initiative sur une période de cinq ans d'un montant de quelque cent millions de dollars, donc, à peu près 20 millions par année, pour combattre l'analphabétisation au pays. C'est donc dire que les sommes sont relativement modestes. Il n'est donc pas dans nos ambitions de réduire de façon significative, à même ces fonds-là, le taux d'analphabétisation. Dans un premier temps, je répète, c'est la responsabilité des différentes provinces. Que vient faire le fédéral là-dedans? Il vient établir des *partnerships* avec les provinces, avec le secteur privé, avec l'industrie, avec les groupes communautaires. Et je crois que nous avons connu passablement de succès, en particulier cette année, l'année internationale de l'analphabétisation.

Du côté du Québec, je pourrais dire, comme exemple de notre *partnership*, nous avons signé avec le Québec, il s'agissait de M. Weiner et M. Ryan, alors ministre de l'Éducation, une entente de durée annuelle, aux termes de laquelle les deux gouvernements partagent de l'information, s'entendent sur des initiatives communes, conjointes qui sont identifiées de part et d'autre pour compléter les différentes initiatives du gouvernement du Québec, éviter tous les doublons, travailler en étroite collaboration. Nous avons aussi signé des ententes identiques avec toutes les provinces, les dix provinces et les deux territoires. Il s'agit pour nous d'aider, de faciliter le travail des provinces. Il ne s'agit pas, encore une fois, de les remplacer au niveau des écoles, ça c'est le rôle des provinces. Notre rôle est plutôt au niveau de la recherche. Nous avons, par exemple, avec les provinces, avec Statistiques Canada, avec le Hudson Institute, avec le Conference Board, avec différents organismes à travers le pays, nous avons financé de la recherche sur le phénomène de l'analphabétisation.

Aux États-Unis, le phénomène est bien connu, parce que ça fait plusieurs années que les différentes fondations en place ont fait de la recherche. On a donc les moyens pour combattre. Au Canada, on s'est rendu très vite compte, en 1986-1987, que les éléments d'information dont on disposait, les éléments statistiques, les outils de base dont on avait besoin pour faire de l'analyse, tant au niveau provincial qu'au niveau fédéral nous manquaient. Donc, le fédéral voit comme étant une partie

[Traduction]

explanatory notes that were distributed to us by Mrs. Macdonald, who has analyzed the bill.

In the provinces—in any case, I am going to talk about those I know best—this entire question of illiteracy is the responsibility of the Department of Education, which, through its various educational and other institutions and through continuing education and so on, offers courses for illiterates. Now, and this is more for my own information, Mr. Fournier, how will this be coordinated with existing literacy programs in the other provinces? Will literacy courses be developed, special courses for immigrants or new Canadians? Or will this all be integrated within general literacy programs, which fall within the jurisdiction of the provincial departments of education?

**M. Fournier:** Madam Chairman, the Department acknowledges the preponderant responsibility of the provinces in this area. In fall 1988, the federal government announced a five-year initiative involving some \$100 million—in other words, \$20 million a year—to fight illiteracy in the country. In other words, the amounts involved are relatively modest. It is therefore not our ambition to reduce the illiteracy rate significantly out of these funds. First, and I repeat, this is the responsibility of the various provinces. What is the federal government doing in all this? It is establishing *partnerships* with the provinces, with the private sector, with the industry, with community groups, and I believe that we have had a fair amount of success, particularly this year, the International Year of Literacy.

As an example of our *partnerships*, we have signed with Quebec—or rather Mr. Weiner and Mr. Ryan, then ministers of education, signed—a one-year agreement whereby the two governments will share information, agree on joint initiatives that are identified on both sides to supplement the various initiatives of the Government of Quebec, avoid all duplication and work in close cooperation. We have also signed identical agreements with all the provinces, the ten provinces and two territories. Our purpose is to assist in and facilitate the work of the provinces. Once again, it is not to replace the provinces at the school level; that is the role of the provinces. Our role is rather one of research. For example, we have funded research on the phenomenon of illiteracy together with the provinces, with Statistics Canada, with the Hudson Institute, the Conference Board and various organizations across the country.

In the United States, the phenomenon is well known, because the foundations in place have been conducting research for a number of years. So we have the resources to fight this thing. In 1986-1987, we in Canada suddenly realized that we didn't have the information, the statistics, the basic tools we needed to conduct the analysis at either the federal or provincial level. Consequently, the federal government feels that an important part of its role is to meet this need for infor-

[Text]

importante de son rôle de combler ces besoins d'informations. Notre rôle est plus large que cela, mais je donne ça comme un exemple de notre rôle de contribution, qui, je pense est bienvenu par les provinces avec qui nous entretenons, d'excellentes relations sur ce dossier, ainsi que par le secteur privé et les compagnies communautaires.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je vous remercie, monsieur Fournier.

**The Chairman:** May I move on, Senator Lavoie-Roux? Senator Kinsella?

**Senator Kinsella:** It is good to welcome former colleagues. I have five short questions, and my questions are based on an examination of the testimony before the committee, principally including the brief that we will be looking at later today from the Congresso Nazionale degli Italo Canadesi. First, by creating the Department of Multiculturalism and Citizenship, many question whether or not we are promoting divisiveness by establishing this department.

The question is sometimes raised, and indeed I think it is the second question, around the role of the Department of Multiculturalism, contained in the brief from the Congresso Nazionale degli Italo Canadesi. It is whether or not we are marginalizing the ethno-cultural communities by creating a special department.

The third question relates to the role of the Department of Multiculturalism in relation to the cross-government commitment, which is the desire of many Canadians, to see multiculturalism find expression in all activities of the Government of Canada. In a sense it could be the relationship of the new department with the responsibilities that the Minister has for administering the Multiculturalism Act. In that relationship, the role of the department would be in terms of the type of independence or separateness which different ministries have, something which would be a common type of feature to the extent that a minister, for example the Minister of Labour, has a special type of responsibility for matters relating to labour across Canada.

A question in the mind of many Canadians concerns the type of partnerships community groups feel are important, in particular the ethnocultural community, the citizenship groups and associations, of wanting to work in partnership with governments in the promotion of our citizenship values and multiculturalism. The analogy I have used previously is that of a Ministry of Education which by itself cannot ensure that children learn. A home and school association is needed, as are the parents, the teachers' associations, the bus drivers and everyone else. I am concerned about the type of relationship with the community that this department will have. Hopefully, it will be a community-oriented type of department.

Although this question has been raised often and has been answered very clearly by the Minister, it might be helpful for us to consider the issue again here. It is also contained in the brief from the National Congress of Italian Canadians. It has to do with why there is not a definition of multiculturalism in Bill C-18.

[Traduction]

mation. Our role is broader than that, but I am simply giving you an example of our role or contribution, which I think is welcome by the provinces with which we have relations—excellent relations in this area, I believe—as well as by the private sector and community organizations.

**Senator Lavoie-Roux:** Thank you, Mr. Fournier.

**Le président:** Pouvons-nous continuer, sénateur Lavoie-Roux? Sénateur Kinsella?

**Le sénateur Kinsella:** Je suis heureux d'accueillir d'anciens collègues. J'ai cinq brèves questions découlant d'un examen des témoignages soumis au Comité, notamment le mémoire du Congresso Nazionale degli italo canadesi sur lequel nous nous pencherons tout à l'heure. Tout d'abord, bien des gens se demandent si nous ne sommes pas en train de promouvoir les divisions en créant ce ministère du multiculturalisme et de la citoyenneté.

Ma deuxième question, que l'on a déjà posée quelquefois et qui figure dans le mémoire du Congresso Nazionale degli italo canadesi, est de savoir si nous ne sommes pas en train de marginaliser les collectivités ethno-culturelles en créant un ministère spécial pour le multiculturalisme.

La troisième question concerne le rôle du ministère du Multiculturalisme en ce qui concerne l'engagement des divers gouvernements à permettre, conformément au désir de nombreux Canadiens, au multiculturalisme de s'exprimer dans toutes les activités du gouvernement canadien. Cela pourrait être en quelque sorte le rapport entre le nouveau ministère et les responsabilités qu'exerce le ministre en matière d'administration de la Loi sur le multiculturalisme. Dans le cadre de ce rapport, le rôle du ministère serait d'avoir une certaine indépendance ou une certaine autonomie comme c'est le cas pour divers ministères dans la mesure où un ministre, par exemple le ministre du Travail, a une responsabilité assez particulière en matière de questions de travail au Canada.

De nombreux Canadiens s'interrogent sur le genre de partenariat qui sera établi et qui est jugé important par divers groupes communautaires, notamment la communauté ethno-culturelle et les groupes et associations civiques qui souhaitent œuvrer en collaboration avec les gouvernements à la promotion des valeurs civiques et du multiculturalisme. J'ai précédemment utilisé l'image d'un ministère de l'éducation qui n'est pas capable par lui-même d'assurer l'éducation des enfants. Cette éducation implique tout un ensemble, un domicile et une association scolaire, des parents, des associations d'enseignants, des chauffeurs d'autobus etc. Je me demande quels seront les rapports entre la collectivité et le ministère. J'espère que ce sera un ministère axé sur la collectivité.

Bien que ma dernière question ait déjà été fréquemment posée et que le ministre y ait très clairement répondu, il serait peut-être bon d'y revenir encore une fois. Elle figure aussi d'ailleurs dans le mémoire du Congrès national des Italo-Canadiens. Cette question, c'est la suivante: pourquoi n'y a-t-il pas de définition du multiculturalisme dans le projet de loi C-18?



[Text]

**Mr. Fournier:** Madam Chairman, it is indeed a pleasure for my colleagues and me at this end of the table to appear before this group this morning. By the direction of your question, Senator Kinsella, you show the hours that you have spent with us in assisting Mr. Weiner and the government in defining these new policies.

I would like to deal with the last question first if I may, Madam Chairman, and then I will seek the help of my colleagues here to answer some of the other questions. Concerning the definition of multiculturalism, it is useful to note that—and I am stating the obvious—the bill before you is an administrative bill. It is a bill whose sole purpose is to establish a new department of government. In the jargon of the bureaucracy, it is a machinery bill.

Je disais que c'est une pièce administrative. C'est un document qui se veut l'énoncé d'une politique.

It is therefore consistent with other acts which establish new departments. It is a rather short bill. However, it is lean and descriptive. It does not purport to describe policy plans or directions. That is consistent with the drafting by the Department of Justice over the years with respect to bills which establish new departments.

Having said that, the definition of multiculturalism is to be found in Bill C-93, an act for the preservation and enhancement of multiculturalism in Canada, which bill was adopted in 1988. It is in that particular piece of legislation, which is a policy measure, that we find a statement of the government's policy and direction. It is in that bill that we will find the substance, just as in Bill C-18 we do not find an elaboration on citizenship. That is to be found in the Citizenship Act.

The same thing is true of multiculturalism. A specific elaboration or policy statement is not found in Bill C-18; it is found in a bill which was adopted two years ago. I do not propose to read the relevant sections of that bill, Madam Chairman, unless I am asked by you. I would simply refer senators to the last "whereas" in Bill C-93 which is quite specific in terms of the definition of multiculturalism. I would also refer to clause 31(a) and (b) of the same bill which augments that definition of multiculturalism. There you find, in what is admittedly a distinct bill, the definition the government has been using and continues to use with respect to multiculturalism.

**Senator David:** Would it be possible for the clerk to give to the members of the committee these two acts? There appear to be two different pieces of legislation on multiculturalism and citizenship. If this were possible, it would be helpful to us.

**Mr. Fournier:** If I may, Madam Chairman, I will take the first two questions together. As to the question of multiculturalism promoting divisiveness and the question of the role of the department and the concern that it may be marginalizing multiculturalism, the government's concept of multiculturalism is very much one that has been put forward by Mr. Weiner over the last two years or so. It is that multiculturalism is about equality, respect for others, participation and combatting

[Traduction]

**M. Fournier:** Madame le président, mes collègues et moi-même sommes très heureux de comparaître devant votre Comité ce matin. L'orientation de vos questions, sénateur Kinsella, témoigne bien du nombre d'heures que vous avez passées avec nous à aider M. Weiner et le gouvernement à préciser ces nouvelles politiques.

Si vous le permettez, madame le président, j'aimerais commencer par la dernière question et demander ensuite à mes collègues de m'aider à répondre aux autres. En ce qui concerne la définition du multiculturalisme, il est bon de noter—c'est une évidence—que ce projet de loi est un projet de loi administratif. Il sert uniquement à créer un nouveau ministère. Dans le jargon administratif, c'est ce qu'on appelle une mesure mécanique.

I said that it is an administrative document, a document that is intended as a policy statement.

Ce projet de loi s'inscrit donc dans la ligne des autres lois créant de nouveaux ministères. C'est un projet de loi assez court. Toutefois, il est concis et descriptif. Il n'a pas pour objet de décrire des plans ou des orientations de politique. En cela, il est conforme à la tradition suivie par le ministère de la Justice depuis des années en matière de rédaction de projets de loi créant de nouveaux ministères.

Cela dit, la définition du multiculturalisme figure dans le projet de loi C-93, loi sur le maintien et la valorisation du multiculturalisme au Canada, adopté en 1988. C'est dans ce texte législatif, qui est une mesure de politique, que sont exposées la politique et l'orientation du gouvernement. C'est cette loi qui traite du fond, alors que le projet de loi C-18 ne s'étend pas sur la notion de citoyenneté. C'est dans la Loi sur la citoyenneté qu'on trouve cette définition.

Il en va de même du multiculturalisme. On ne trouve pas dans le projet de loi C-18 d'exposé de politique ou de détails précis sur ce sujet; pour cela, il faut se reporter à un projet de loi adopté il y a deux ans. Je ne vais pas vous lire les articles pertinents de ce projet de loi, madame le président, sauf si vous me le demandez. J'aimerais simplement renvoyer les sénateurs au dernier attendu du projet de loi C-93 qui est très précis sur la définition du multiculturalisme. J'aimerais aussi évoquer les alinéas a) et b) de l'article 31 du même projet de loi qui développent cette définition du multiculturalisme. Il s'agit certes d'une mesure différente, mais c'est là qu'on trouve la définition qu'a utilisée et qu'utilise toujours le gouvernement en matière de multiculturalisme.

**Le sénateur David:** Le greffier pourrait-il donner une copie de ces deux lois aux membres du Comité? Il y a apparemment deux mesures législatives sur le multiculturalisme et la citoyenneté. Si c'était possible, cela nous serait utile.

**M. Fournier:** Si vous me le permettez, madame le président, je vais répondre en même temps aux deux premières questions, la première étant de savoir si le multiculturalisme incite à la division et la seconde portant sur le rôle du ministère et la crainte que ce ministère n'entraîne une marginalisation du multiculturalisme. Je répondrais que la vision gouvernementale du multiculturalisme est très précisément celle qu'expose depuis environ deux ans M. Weiner, à savoir que le multiculturalisme est une question d'égalité, de respect d'autrui, de parti-



[Text]

racism. It is not about creating barriers or ghettoizing. It is a force for unity. It encourages participation.

It encourages participation through the various programs of multiculturalism—through the literacy initiatives, through the voluntary sector role and through its human rights activities. In the first instance, then, multiculturalism and citizenship is a force for unity because it encourages participation. Secondly, it is a force for unity because it breaks down barriers. It seeks to do away with barriers that keep Canadians apart.

In a nutshell, I think that is why this ministry should not be seen as a source of divisiveness or of ghettoization. It is about common values; it is about a sense of confidence; it is about respect for one's neighbour and for others, irrespective of race, colour or language. This bill and this department seek to promote the coming together of people. In these times in this country, God knows that those kinds of values, programs and initiatives are important.

On Senator Kinsella's third question, if I may, I would like to turn to Shirley Serafini, the Assistant Deputy Minister for Multiculturalism, who can talk about cross-government commitment and how it is being applied at this point.

**Mrs. Shirley Serafini, Assistant Under Secretary of State, (Multiculturalism), Secretary of State of Canada:** Honourable senators, the Canadian Multiculturalism Act sets out the responsibilities of both our minister and our department, as well as those of other ministers and their departments, for implementing the multiculturalism policy of Canada.

This act makes it clear that it is a dual responsibility. Our minister, under section 4 of the act, has a responsibility for general coordination, for encouraging and promoting a coordinated approach to the implementation of the multiculturalism policy across the government. Section 6 also indicates that all other ministers of the Crown also have a responsibility for taking measures that they feel are appropriate to implement the policy within their own areas of responsibility. In fact, the policy section of the Canadian Multiculturalism Act has a specific section, section 3.2, which sets out specific policy requirements of all federal institutions, ranging from, for example, ensuring that Canadians of all origins have an equal opportunity for hiring and promotion to making sure that policies and programs are sensitive to our multicultural reality. It is a wide-ranging set of policy objectives.

In order to put this into action within our department, when the Canadian Multiculturalism Act was passed we established a multiculturalism secretariat, which is a specific group within my sector whose responsibility is to work with its counterparts in other federal government departments. They have the role of informing and educating other departments about what the act means, how the departments could give effect to the principles in the act, in some cases entering into joint initiatives with them, payment projects, and so forth, to help them adapt, providing advice as well as preparing an annual report to Parlia-

[Traduction]

cipation et de lutte contre le racisme. Il ne s'agit nullement de créer des obstacles ou des ghettos. C'est au contraire une force d'unité qui encourage la participation.

Cette participation est encouragée par divers programmes de multiculturalisme, les initiatives d'alphabetisation, le rôle des organismes volontaires et les activités en matière de droits de la personne. En premier lieu, le multiculturalisme et la citoyenneté sont donc une force d'unification car ils encouragent la participation. Deuxièmement, le multiculturalisme est une force d'unité car il fait tomber les barrières, il essaie de supprimer les barrières qui séparent les Canadiens.

En un mot, je pense que c'est la raison pour laquelle le ministère ne doit pas être vu comme une source de division ou de ghettoisation. Il est au contraire axé sur des valeurs communes, sur un sens de la confiance, sur le respect de son voisin et d'autrui, quelle que soit sa race, sa couleur ou sa langue. Ce projet de loi et ce ministère cherchent à rapprocher les gens entre eux. En ce temps et en ce pays, Dieu sait si ces valeurs, ces programmes et ces initiatives sont importants.

Pour répondre à la troisième question du sénateur Kinsella, je souhaiterais si vous me le permettez faire appel à Shirley Serafini, sous-ministre adjointe au Multiculturalisme, qui vous parlera de l'application de l'engagement intergouvernemental sur ce point.

**Mme Shirley Serafini, sous-secrétaire d'État adjointe, Multiculturalisme, Secrétariat d'État du Canada:** Honorables sénateurs, la Loi canadienne sur le multiculturalisme établit les responsabilités du ministre et du ministère ainsi que des autres ministres et de leur ministère en matière d'application de la politique du multiculturalisme au Canada.

La loi établit clairement qu'il s'agit d'une double responsabilité. En vertu de l'article 4 de la loi, notre ministre a pour tâche d'assurer la coordination générale, d'encourager et de promouvoir une approche coordonnée pour l'application de la politique de multiculturalisme dans tout le gouvernement. L'article 6 précise aussi que tous les autres ministres de la Couronne sont aussi chargés de prendre les mesures qu'ils jugent appropriées pour faire appliquer cette politique dans leur domaine de responsabilité. En fait, la partie de la Loi sur le multiculturalisme qui traite de la politique comporte un article précis, l'article 3.2, qui expose en détail les exigences de politique auxquelles sont soumises les institutions fédérales, et qui vont par exemple de veiller à ce que les Canadiens de toutes origines aient des chances égales de recrutement et de promotion à s'assurer que les politiques et les programmes soient sensibles à notre réalité multiculturelle. C'est un très vaste éventail d'objectifs de politique.

Pour mettre en œuvre ces objectifs au sein de notre ministère, quand la Loi canadienne sur le multiculturalisme a été adoptée, nous avons créé un Secrétariat au multiculturalisme qui est un groupe de fonctionnaires de mon secteur chargés de collaborer avec leurs homologues des autres ministères fédéraux. Ils sont chargés d'informer et d'éduquer les autres ministères sur la signification de la Loi, de leur expliquer comment les ministères peuvent mettre en application les principes exposés dans la Loi, à l'occasion en prenant des initiatives communes avec eux, en élaborant des formules de paiements, etc.,

[Text]

ment, which is called for in the Canadian Multiculturalism Act. The report is on all of the actions that have been taken, both by our department and by all other federal institutions to implement the policy.

It really provides an essential accountability mechanism for parliamentarians and the general public so that they are able to assess what kind of progress has been made. The cross-government commitment aspect of the multiculturalism policy is very much a central one. That is the central thrust of the Multiculturalism Act and of much of the work we have been doing.

I should add, by way of clarification, that this encompasses all government departments. It does not just have to do with cultural departments. I know that from time to time there have been suggestions that multiculturalism should be the heart of a Department of Culture. I think perhaps the problem is that the word "culture" has many different meanings, ranging from culture in the sense of the arts, which is more to do with the Department of Communications, to culture in the anthropological sense, which is very broad.

Multiculturalism uses "culture" in that second sense. Therefore, the kind of work we get involved in across government has to do with, for example, economic departments. Last week we were involved in a number of activities with the Federal Business Development Bank to try to promote the concept of multiculturalism being good for business. We were trying to point out that business should take advantage of the opportunities provided by our diversity, that businesses run by members of ethnocultural minority communities have a major contribution to make.

Our department also works with the Department of the Solicitor General and the RCMP in the area of sensitive policing. It works, as well, with cultural agencies such as the Canadian Broadcasting Corporation, to ensure that their programming is more reflective of multiculturalism.

**Senator Robertson:** I would refer you to the June 1987 report of the House of Commons Standing Committee on Multiculturalism. Recommendation 11 of that report called for the establishment of an Office of the Commissioner of Multiculturalism. That was also the first recommendation of the CEC. Representatives of the CEC felt that included in Bill C-18 should be a section to establish such an office. Can you comment as to why the commissioner's office has not been dealt with in this bill?

**Mr. Fournier:** Madam Chairman, the government considered establishing the position of a commissioner. It was considered quite carefully two or three years ago, when Bill C-93, relating to the preservation and enhancing of multiculturalism, was tabled in the House of Commons. At that point, the government decided that it did not wish to proceed with the establishment of a position of Commissioner of Multiculturalism.

The reasons for this were several. I think, first, that there was a sense that, given that this legislation was relatively new,

[Traduction]

pour les aider à s'adapter, ils fournissent des conseils et ils présentent aussi un rapport annuel pour le Parlement comme le stipule la Loi canadienne sur le multiculturalisme. Ce rapport est entièrement consacré aux mesures prises tant par notre ministère que par toutes les autres institutions fédérales pour mettre en application la politique.

C'est un instrument essentiel pour rendre des comptes aux parlementaires et au public en général et leur permettre de faire le point sur nos progrès. La notion d'engagement intergouvernemental est au cœur de la politique de multiculturalisme. C'est l'idée force de la loi sur le multiculturalisme et d'une bonne partie de notre travail.

Je précise que cela s'applique à tous les ministères, et pas seulement à ceux qui se préoccupent de la culture. Je sais qu'on dit à l'occasion que le multiculturalisme devrait être au cœur d'un ministère de la culture. Je pense que le problème vient peut-être de ce qu'on donne au mot «culture» des sens différents allant de la culture comme manifestation artistique, qui relève plutôt du ministère des Communications, à la culture au sens anthropologique, qui englobe une foule de choses.

Le multiculturalisme s'appuie sur ce deuxième sens du terme «culture». Nos activités dans l'ensemble du gouvernement touchent donc par exemple aux ministères qui s'occupent d'économie. La semaine dernière, nous avons participé à diverses activités avec la Banque fédérale de développement pour essayer de promouvoir l'idée que le multiculturalisme était bon pour les entreprises. Nous essayions de montrer que les entreprises devraient profiter des avantages que nous apporte notre diversité, et que les entreprises dirigées par des membres de communautés ethnoculturelles minoritaires avaient une contribution majeure à apporter.

Notre ministère travaille aussi avec le ministère du Solliciteur général et la GRC sur les questions de police à caractère délicat. Il collabore aussi avec des organismes culturels tels que Radio-Canada afin que le multiculturalisme se reflète mieux dans leur programmation.

**Le sénateur Robertson:** J'aimerais me reporter au rapport de juin 1987 du Comité permanent de la Chambre des communes sur le multiculturalisme. La recommandation 11 de ce rapport prévoyait la création d'un bureau du Commissaire au multiculturalisme. C'était aussi la première recommandation du CEC. Les représentants du CEC estimaient que le projet de loi C-18 aurait dû comporter un article prévoyant la création d'un tel bureau. Pouvez-vous nous dire pourquoi la création de ce bureau du Commissaire n'a pas été envisagée dans le projet de loi?

**M. Fournier:** Madame le président, le gouvernement a effectivement envisagé la création d'un tel poste. Il en a été très sérieusement question il y a deux ou trois ans, quand le projet de loi C-93, sur le maintien et la valorisation du multiculturalisme au Canada, a été déposé à la Chambre des communes. À l'époque, le gouvernement a décidé de ne pas donner suite à la proposition de création d'un poste de Commissaire au multiculturalisme.

Il y a plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, je pense qu'on a estimé que, comme il s'agissait d'une mesure relativement nou-



[Text]

the first in the world and the first in this country, it should be given some time to establish itself. It was also felt that the country should gain experience with the implementation of this legislation. Second, it was thought that a voluntary approach as opposed to a "enforcement approach" to multiculturalism would be more productive. Third, it was thought, as well, that there were enough checks and balances in the system at this point in time that the addition of yet one more layer of bureaucracy was not necessary. I refer specifically to the fact that the government established a standing committee of the House of Commons on multiculturalism.

The purpose of that committee is to review on a continuing basis the activities of government, of departments and of agencies as they relate to multiculturalism. Second, the government established with the Secretariat of State a secretariat whose purpose, as was explained by the assistant deputy minister a few moments ago, is essentially to ensure a cross-government commitment, to ensure that departments and agencies of the federal government comply with the terms of the act. There is already within government a source of monitoring, of guidance, of prodding of departments.

Finally, it was felt as well that the department funds, through its programs, a number of ethnocultural groups and organizations. As senators know, they work quite effectively at monitoring the government's performance and are not hesitant about commenting, publicly or otherwise, if the government's performance comes up short.

The last check and balance is the establishment in Bill C-93 of the Canadian Multiculturalism Advisory Council, a council of eminent Canadians from coast to coast who will have the responsibility of advising the minister, and reports are made public on matters relating to multiculturalism.

In summary, the government felt that, in addition to wishing to pursue a voluntary approach while more experience was gained with the implementation, there were in the system a number of checks and balances which would ensure proper implementation of its multiculturalism policy without the need at this time to add another layer.

**The Chairman:** We regret the minister's absence this morning, but perhaps I could ask the following question. You said putting the word "multiculturalism" before the word "citizenship" in the title— which is neither alphabetical nor explained—is really just the luck of the draw, as it were. I wonder if the minister has anything to add to that from the political side and whether we could ask him to respond.

**Mr. Fournier:** Madam Chairman, I do not want to leave the impression that the name of the department was "the luck of the draw". If I said that, I did not mean to say it. I meant to say that the matter was considered by the Prime Minister and the people who advise him when it comes to setting up new departments, and a clear decision was made at that point in time to name the ministry. I do not think one could say, and I would not want the record to indicate that it was "the luck of

[Traduction]

velle, la première au monde et la première au Canada, il fallait lui laisser le temps de se mettre en place. On jugeait aussi qu'il fallait laisser au pays le temps d'acquiescer de l'expérience. Deuxièmement, on estimait qu'il valait mieux aborder le multiculturalisme sous l'angle du volontariat plutôt que de la contrainte. Troisièmement, on considérait aussi qu'il y avait déjà suffisamment de dispositifs de contrôle dans le système et qu'il n'était pas utile d'ajouter encore de nouveaux rouages administratifs. Je songe notamment au fait que le gouvernement a créé un comité permanent de la Chambre des communes sur le multiculturalisme.

Ce comité a pour fonction d'examiner de façon permanente les activités du gouvernement, des ministères et des organismes en matière de multiculturalisme. Deuxièmement, le gouvernement a créé au Secrétariat d'État un secrétariat dont la fonction, comme l'a expliqué la sous-ministre adjointe il y a quelques instants, est essentiellement de veiller au respect des engagements à tous les niveaux de gouvernement et de s'assurer que les ministères et organismes du gouvernement fédéral respectent les termes de la loi. Il existe donc déjà au gouvernement une structure de contrôle, d'orientation et de stimulation des ministères.

Enfin, on a estimé aussi que le ministère finançait par le biais de ses programmes divers groupes et organisations ethnoculturels. Comme les sénateurs le savent, ces groupes et organisations contrôlent scrupuleusement les activités du gouvernement et n'hésitent pas à le critiquer en public ou autrement si son action laisse à désirer.

Le dernier dispositif de contrôle était la création, dans le projet de loi C-93, du Comité canadien du multiculturalisme, un conseil d'éminents Canadiens d'un océan à l'autre chargé de conseiller le ministre et dont les rapports sur les questions de multiculturalisme seront rendus publics.

En bref, le gouvernement estimait qu'indépendamment de ce choix d'opter pour le volontariat en attendant d'avoir plus d'expérience en matière d'application de la politique, il y avait déjà en place suffisamment de dispositifs de contrôle pour garantir une application correcte de cette politique de multiculturalisme et qu'il n'était pour lors pas nécessaire d'ajouter un nouveau rouage à cet édifice administratif.

**Le président:** Nous regrettons que le ministre ne soit pas là ce matin, mais j'aimerais vous poser une question. Vous dites que c'est en quelque sorte par pur hasard que le mot «multiculturalisme» figure avant le mot «citoyenneté» dans le titre, qui ne suit pas un ordre alphabétique et dont la logique ne nous a pas été expliquée. Je me demande si le ministre aurait eu quelque chose à ajouter sous l'angle politique et si nous pourrions lui demander de répondre.

**M. Fournier:** Madame la présidente, je ne voudrais pas qu'on ait l'impression que le nom du ministère a été choisi «au petit bonheur la chance». Si c'est ce que j'ai dit, ce n'est pas ce que j'ai voulu dire. Ce que j'ai voulu dire, c'est que le premier ministre et les collaborateurs qui le conseillent lors de la création de nouveaux ministères se sont penchés sur la question et qu'ils ont alors clairement décidé du titre de ce ministère. Je ne voudrais surtout pas qu'on puisse avoir l'impression en lisant le



[Text]

the draw." It was a conscious decision made by the government at the time.

**The Chairman:** Thank you. That clarification is very helpful and, I guess, confirms the worst fears of the Citizenship Federation.

In terms of the definition of multiculturalism, the difficulty is not the absence of a definition, as the Canadian Jewish Congress will tell us shortly in its brief, and as the National Congress of Italian Canadians stated, it is a question of a working definition. The definition in Bill C-93 needs refinement. Perhaps we could come back to that in subsequent briefs. You have pointed out the connection there but I am afraid we are out of time.

I would like to thank you very much for appearing before the committee this morning. I am sure this will not be the last time we see you in front of us on the multiculturalism act and we are very grateful for the time you have spent with us this morning.

Our next witnesses are from the Canadian Jewish Congress. We are very happy to have, at last, Mr. Alan Rose and Mr. Eric Vernon from the Canadian Jewish Congress. We do apologize for all the cancellations and near rescues from the railway station and all the other things that have gone on in the previous weeks. As I hope you appreciate, our schedule has not been as predictable as it has been in the past.

I know you have a brief and I wonder if you would like to begin by presenting it. It was distributed in advance to the committee.

**Mr. Alan Rose, Executive Vice-President, Canadian Jewish Congress:** Madam Chairman, we are very pleased to be here at last and we understand the technical difficulties which inhibited our presumed appearance last week.

The Canadian Jewish Congress is the representative organization of Canada's Jewish community of some 350,000 persons. Since its inception in 1919, the Congress has actively fulfilled its mandate as a vehicle for national advocacy on a wide range of political and social issues affecting Jews in Canada as well as our fellow citizens at large.

Multiculturalism has been one of the most enduring and meaningful issues on the Congress agenda, on behalf of a community which has faced the challenges of maintaining its distinctive identity while integrating into mainstream Canadian society. Along the way, Jews in Canada have felt the sting of discrimination and quotas; anti-semitism and holocaust denial; and a restrictionist immigration policy which has shut the doors on desperate refugees.

Today, the Jewish community has established its place in Canadian society, and we cherish both our citizenship and the religious and cultural freedom it confers. But we remain aware that the struggle for ethnic and racial tolerance is ongoing and

[Traduction]

compte rendu qu'il s'agissait d'une pure question de hasard. C'était en fait une décision consciente du gouvernement.

**Le président:** Merci. Voilà une précision utile qui, je le crains, va confirmer les pires craintes de la Fédération du civisme.

Pour ce qui est de la définition du multiculturalisme, le problème ne tient pas à l'absence d'une définition, comme le Congrès juif canadien va nous le dire dans quelques instants en présentant son mémoire, et comme le Congrès national des Italo-Canadiens l'a aussi dit, il est plutôt d'avoir une définition qui fonctionne. La définition proposée dans le projet de loi C-93 a besoin d'être raffinée. Peut-être pourrions-nous y revenir à l'occasion des mémoires suivants. Vous avez souligné le lien à cet égard, mais je crois que nous n'avons plus le temps d'approfondir cela.

Je vous remercie infiniment d'être venus comparaître devant notre Comité ce matin. Je suis sûre que nous aurons l'occasion de vous revoir à propos de la Loi sur le multiculturalisme, et encore une fois merci du temps que vous nous avez consacré.

Nos témoins suivants sont les représentants du Congrès juif canadien. Nous sommes très heureux d'accueillir enfin M. Alan Rose et M. Eric Vernon, du Congrès juif canadien. Nous vous prions de nous excuser pour toutes les annulations, les quasi-rattrapages à la gare et tout ce qui s'est passé au cours des précédentes semaines. J'espère que vous comprendrez que notre programme n'est plus aussi prévisible actuellement qu'il ne l'était auparavant.

Je sais que vous avez un mémoire. Peut-être voulez-vous commencer par nous le présenter. Il a déjà été distribué aux membres du Comité.

**M. Alan Rose, vice-président exécutif, Congrès juif canadien:** Madame le président, nous sommes très heureux de vous rencontrer enfin, et nous comprenons bien les difficultés techniques qui nous ont empêchés de comparaître la semaine dernière.

Le Congrès juif canadien est l'organisation qui représente la communauté juive canadienne, forte de quelque 350 000 personnes. Depuis sa création en 1919, le Congrès a œuvré avec dynamisme à la réalisation de sa mission, qui est d'intervenir à l'échelle nationale au sujet d'une vaste gamme de questions politiques et sociales qui touchent la vie des Juifs du Canada ainsi que des Canadiens dans leur ensemble.

Le multiculturalisme est justement l'un des points pour lequel le Congrès a toujours fortement milité, étant le porte-parole d'une collectivité qui a eu à relever le défi de la préservation de son identité distincte tout en s'intégrant au reste de la société canadienne. En parcourant cette route, les Juifs du Canada ont eu à souffrir de la discrimination et du contingentement de l'immigration, de l'antisémitisme et de la dénégation de l'holocauste, ainsi que d'une politique d'immigration restrictive qui a fermé les portes du Canada à des réfugiés désespérés.

Aujourd'hui, la collectivité juive s'est taillé une place dans la société canadienne et nous chérissons et notre citoyenneté et la liberté religieuse et culturelle qu'elle nous confère. Mais nous restons conscients que la tolérance ethnique et raciale n'est

## [Text]

that efforts must be made to permit the open, pluralistic nature of Canadian society to flourish. These objectives gain more contemporary significance in light of emerging demographic patterns which suggest future increases in the proportion of Canadians not of aboriginal, French or English descent.

The Canadian Jewish Congress has participated in the evolution of Canada's multiculturalism from its inception. Indeed, we were there before its official genesis in responding to a variety of government initiatives. Beginning with the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, the Congress has consistently endorsed multiculturalism along with official bilingualism as fundamental characteristics of Canadian society.

Our motivation has always been to contribute toward an end to prejudice and discrimination and to the furthering of racial and ethnic harmony among all Canadians. Our vision of Canada comprises an open, democratic, pluralistic state in which multiculturalism transcends protection of ethnic and visible minority communities, to represent at once a society based on diversity and unity.

Multiculturalism embraces new Canadians, bestowing citizenship upon them while celebrating the maintenance of their ethno-cultural identity. Canada then becomes the beneficiary of a society which encourages and promotes the cultural retention, the social and political equality, and equality of opportunity of all of its peoples. I would remind you, Madam Chairman, that some of its peoples come from closed and defined societies, and multiculturalism is the very antithesis of the origins from which they spring.

Congress acknowledges that the current Government of Canada has consistently promoted these high standards for Canada's multicultural society. Last year's passage of an improved multiculturalism act provided a legislative framework for this commitment. In addition, we welcomed such recent developments as: increased budgets for multicultural staffing and programming; legislation for a Heritage Languages Institute; Japanese-Canadian redress—in 1941 the Canadian Jewish Congress was the only organization in Canada which strongly opposed the terrible treatment meted out to our fellow Japanese citizens—with a pledge for a Canadian Race Relations Foundation; and the re-establishment of the Standing Committee for Multiculturalism and Citizenship.

The government's latest proposal, Bill C-18, will structure the institutional framework of this overall policy through the establishment of a separate department of multiculturalism and citizenship. The Canadian Jewish Congress is pleased to submit this brief in consideration of this important piece of legislation—indeed, a milestone piece of legislation. CJC commends the government for this initiative and appreciates the opportunity to participate in the consultative process.

At the same time, we remain cognizant of the potential impermanence of legislative authority. CJC submits that multiculturalism will not be entrenched as a fundamental charac-

## [Traduction]

jamais chose acquise une fois pour toutes et qu'il faut continuer à déployer des efforts en vue de l'épanouissement d'une société canadienne ouverte et pluraliste. Ces objectifs gagnent en importance à la lumière des tendances démographiques nouvelles, qui vont dans le sens d'une augmentation de la proportion de Canadiens d'origine autre qu'autochtone, française ou anglaise.

Le Congrès juif canadien a participé depuis le début à l'évolution du multiculturalisme canadien. Réagissant à diverses initiatives gouvernementales—à commencer par la commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme—le CJC n'a cessé de promouvoir le multiculturalisme, parallèlement au bilinguisme, comme l'une des caractéristiques fondamentales de la société canadienne.

Nous avons toujours été motivés en cela par notre désir de mettre un terme aux préjugés et à la discrimination et de promouvoir l'harmonie raciale ethnique entre tous les Canadiens. Notre vision du Canada est celle d'un État ouvert, démocratique et pluraliste, dans lequel le multiculturalisme transcende la protection des minorités ethniques et visibles et est immédiatement représentatif d'une société fondée sur la diversité et l'unité.

Le multiculturalisme embrasse les néo-Canadiens, leur confère la citoyenneté tout en célébrant la préservation de leur identité ethnoculturelle. Le Canada devient ainsi le bénéficiaire d'une société qui encourage et vise à promouvoir la conservation culturelle, l'égalité sociale et politique et l'égalité des chances de tous ceux qui la composent. Je vous rappelle, madame le président, que certains de ces peuples émanent de sociétés fermées et rigides et que le multiculturalisme est l'antithèse même de ces origines.

Le Congrès reconnaît que le gouvernement canadien actuel n'a cessé de promouvoir les normes exigeantes d'une société canadienne multiculturelle. L'adoption, l'année dernière, d'une Loi sur le multiculturalisme améliorée a donné un cadre législatif à cet engagement. En outre, nous avons salué les mesures prises récemment, telles que le relèvement des budgets consacrés à la dotation et aux programmes multiculturels, la Loi instaurant l'Institut des langues ancestrales, les réparations offertes aux Canadiens d'origine japonaise, la promesse d'une fondation canadienne des relations raciales et le rétablissement d'un Comité permanent du multiculturalisme et de la citoyenneté.

La dernière proposition gouvernementale, le projet de loi C-18, structurera le cadre institutionnel de cette politique d'ensemble, grâce à la création d'un ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté distinct. Le Congrès juif canadien est heureux de contribuer, par ce mémoire, à l'étude de cet important texte de loi. Il félicite le gouvernement de cette initiative et est reconnaissant de l'occasion qui lui est donnée de participer au processus de concertation.

Cependant, nous avons conscience de la précarité des textes de loi. Le CJC estime que le multiculturalisme ne sera pas consacré comme une des caractéristiques fondamentales de la



## [Text]

teristic of Canadian society, unless this ideal is fixed through integration into the corpus of the Canadian Constitution and patrimony. The new department, together with all elements of the federal multiculturalism infrastructure, should be mandated to promote and uphold the Charter of Rights and Freedoms with protection for this fundamental Canadian value.

Next we deal with a separate department. The established Canadian Jewish Congress policy was reaffirmed in a resolution at the Canadian Jewish Congress plenary assembly in 1989, which called for the expression of appreciation to the Government of Canada for announcing plans to create a line department to facilitate and monitor its implementation of national multiculturalism policies. In fact, more than one year earlier Congress had endorsed the establishment of a separate department in its response to *Building the Canadian Mosaic*, the 1987 report of the standing committee on multiculturalism.

Bill C-18 proposes a separate department which combines the jurisdictions of multiculturalism and citizenship. Conceptually, Canadian Jewish Congress regards the partnership of multiculturalism and citizenship as a positive development. Such an institutional configuration provides the potential vehicle for bringing multiculturalism as a fundamental characteristic of Canadian society within the mainstream of Canadian identity. We believe that this will only happen if the new department promotes a national vision of multiculturalism as a boon to Canadian citizenship for all Canadians and not just the reverse.

These are important points. In practical terms, the attention and resources devoted to the promotion of citizenship should not detract from the department's ongoing implementation of a national multiculturalism policy.

Having said this, Congress is pleased that the government has reconsidered its earlier contention that a separate multiculturalism department would "ghettoize" multiculturalism concerns and set this fundamental characteristic of Canadian society in competition with official bilingualism. Rather, we believe a distinct, line department will significantly advance the cause of multiculturalism for all Canadians in several ways.

Above all, the establishment of a full time line department will send a most welcome signal that the government continues to place multiculturalism for all Canadians high on its national policy agenda. A higher public profile for multiculturalism is extremely important at a time when issues surrounding ethnic identity and discrimination are of growing concern. This is more apposite, given the wide range of policy areas embraced by Canadian multiculturalism, including race relations, employment equity, health care, social services, immigration, and other methods.

Institutional change is often necessary as a precursor of attitudinal change. With adequate staff and budget, a separate

## [Traduction]

société canadienne tant qu'il ne sera pas inscrit dans le texte de la Constitution. Le nouveau ministère, avec tous les éléments de l'infrastructure fédérale en matière de multiculturalisme, devrait avoir pour mission de promouvoir et défendre l'inscription dans la Charte des droits et libertés de cette valeur canadienne fondamentale.

Nous passons ensuite à un ministère propre. Le Congrès juif canadien a réaffirmé la politique qui a toujours été la sienne dans une résolution qu'il a adoptée lors de son assemblée plénière de mai 1989, félicitant le gouvernement du Canada d'avoir annoncé la création d'un ministère chargé de faciliter et de surveiller la mise en œuvre des politiques nationales en matière de multiculturalisme. De fait, plus d'un an auparavant, le Congrès s'était déjà prononcé en faveur d'un ministère propre dans sa réponse au rapport du Comité permanent du multiculturalisme, publié en 1987 et intitulé : «Cimenter la mosaïque canadienne».

Le projet de loi C-18, donc, prévoit la création d'un ministère propre combinant la compétence en matière de multiculturalisme et de citoyenneté. Sur le plan du principe, le Congrès juif canadien voit d'un œil favorable le jumelage du multiculturalisme et de la citoyenneté. Une telle configuration institutionnelle devrait permettre d'inscrire le multiculturalisme, en tant que caractéristique fondamentale de notre société, dans l'identité canadienne en général. Toutefois, nous estimons que cela ne se réalisera que si le nouveau ministère désire promouvoir une vision nationale du multiculturalisme, afin qu'il soit considéré comme un attribut de la citoyenneté canadienne, un bienfait pour tous les Canadiens et non pas seulement l'inverse.

Sur le plan pratique, les efforts et les ressources consacrés à la promotion de la citoyenneté ne doivent pas nuire à la mise en œuvre continue de la politique nationale de multiculturalisme.

Cela étant dit, le Congrès se félicite de ce que le gouvernement ait renoncé à sa position antérieure, voulant qu'un ministère propre enfermerait le multiculturalisme dans un ghetto et placerait cette caractéristique fondamentale de la société canadienne en concurrence avec le bilinguisme. Nous pensons au contraire qu'un ministère distinct fera progresser considérablement la cause du multiculturalisme, à l'avantage de tous les Canadiens, et ce de plusieurs façons.

Principalement, la création d'un ministère de plein droit manifestera à l'intention de ceux qui en douteraient que le gouvernement accorde toujours une place de choix dans son programme d'action national à un multiculturalisme qui s'adresse à tous les Canadiens. Il est extrêmement important de donner une plus grande visibilité au multiculturalisme, à un moment où les problèmes qui entourent l'identité ethnique et la discrimination deviennent de plus en plus pressants. Cela apparaît particulièrement opportun lorsqu'on connaît le grand nombre de domaines de l'action politique que recouvre le multiculturalisme canadien, notamment les relations raciales, l'égalité en matière d'emploi, les soins de santé et les services sociaux et l'immigration.

Le changement institutionnel est souvent la condition nécessaire d'une évolution des mentalités. Disposant d'un personnel et d'un budget adéquat, un ministère propre saura frayer la



[Text]

department will establish the necessary framework for an expanded federal multiculturalism infrastructure.

Perhaps I should place emphasis on the words "adequate staff and budget". This will facilitate the coordination and implementation of national multiculturalism policies; will contribute towards public understanding and acceptance of those policies; and may serve as a model for provincial and municipal operations.

At this time, line development status will enhance the ability of the minister to secure compliance with the stated multiculturalism policies from among his or her cabinet colleagues. This is critical, given the Multiculturalism Act's commitment to a "cross government" implementation of policies and the prominent role set for ministerial oversight of this process.

At this stage I should like to turn the presentation over to my colleague, Mr. Eric Vernon, who is in charge of our legislative office in Ottawa.

**Mr. Eric Vernon, Director, National Office, Canadian Jewish Congress:** Mr. Rose has conveyed some of our conceptual views of Bill C-18 and the establishment of this department. I should like to proceed now by dealing with some of our substantive recommendations with respect to the bill.

While supporting the establishment of a separate department of multiculturalism and citizenship, the Canadian Jewish Congress has several recommendations that we believe will improve this enabling legislation. We understand that it is exactly that—namely, enabling legislation—but nonetheless we believe that it is significant to talk about the bill and to try to fine tune it, if possible, because of the impact that it will have on future multicultural policy.

Essentially, Congress would like to see Bill C-18 better connected to the principles and objectives contained in the Multiculturalism Act. We suggest that the new bill elaborate on the role of the new department in furthering multiculturalism policy as outlined in the act, how the department will coordinate compliance with those principles and goals; and the interconnections between the various bodies within the federal government infrastructure. CJC recommends expansions of clauses 2, 4 and 5 to cover most of these concerns.

We have some thought on some material that would be most appropriate in a preamble. However, I understand that because there is no preamble in the bill, we cannot add one. We will perhaps have to try to fit it in somewhere else in the bill.

In his remarks to the House of Commons at second reading of Bill C-18, the Honourable Gerry Weiner stated that:

The essential responsibility of this department is to strengthen the solidarity of the Canadian people by ensuring that all Canadians participate fully and without discrimination in defining and building Canada's future.

[Traduction]

voie à un élargissement de l'infrastructure fédérale en matière de multiculturalisme.

Peut-être devrais-je insister sur ces mots, «personnel et budget adéquat». Ceci facilitera la coordination et la mise en œuvre des politiques nationales de multiculturalisme, contribuera à une meilleure compréhension et acceptation de ces politiques par le public et pourra servir de modèle pour les activités et programmes provinciaux et municipaux dans ce domaine.

En même temps, le statut de ministère donnera au ministre l'autorité nécessaire pour exiger de ses collègues au sein du Cabinet qu'ils respectent les politiques nationales déclarées en matière de multiculturalisme. Cela est essentiel, vu que la Loi sur le multiculturalisme exige la mise en œuvre des politiques à l'échelle de toute l'administration fédérale et vu l'important rôle de surveillance qui échoit au ministre à cet égard.

Je vais maintenant laisser mon collègue, M. Eric Vernon, qui est responsable de notre bureau législatif à Ottawa, poursuivre cet exposé.

**M. Eric Vernon, directeur, bureau national, Congrès juif canadien:** M. Rose vous a donné une idée de nos positions de principe sur le projet de loi C-18 et la création de ce ministère. J'aimerais maintenant passer à nos recommandations de fond sur le projet de loi.

Tout en souscrivant à la création d'un ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté distinct, le Congrès juif canadien veut formuler plusieurs recommandations dont il considère qu'elles amélioreraient le texte de la Loi. Nous comprenons bien qu'il s'agit précisément d'une loi habilitante, mais nous estimons néanmoins qu'il est important de parler du projet de loi et d'essayer de le raffiner si possible étant donné les conséquences qu'il aura sur la politique multiculturelle à l'avenir.

Le Congrès juif canadien souhaite essentiellement mieux rattacher le projet de loi C-18 aux principes et objectifs énoncés dans la Loi sur le multiculturalisme. Nous préconisons de mieux faire ressortir que le nouveau ministère a pour rôle de promouvoir la politique de multiculturalisme telle que définie dans la Loi, d'indiquer de quelle manière le ministère coordonnera le respect de ces principes et la réalisation de ces objectifs, et de préciser les rapports entre les divers organismes à l'intérieur de l'infrastructure fédérale. Nous recommandons d'étouffer le préambule et les articles 2, 4 et 5 à cet effet.

Nous avons réfléchi à une formulation qui conviendrait le mieux dans le préambule. Toutefois, d'après ce que je crois comprendre, comme il n'y a pas de préambule dans le projet de loi, nous ne pouvons pas en ajouter un. Peut-être faudra-t-il essayer d'insérer cela ailleurs dans le projet de loi.

Dans les propos qu'il a tenus à la Chambre des communes lors de la deuxième lecture du projet de loi C-18, l'honorable Gerry Weiner a déclaré que:

«Ce ministère aura surtout pour responsabilité de renforcer la solidarité des Canadiens en s'assurant que tous les Canadiens participent pleinement et sans discrimination à la définition et à la construction de l'avenir du pays».

## [Text]

We suggest that in order to accomplish this primary objective there should be material, which would be most appropriate to be placed in a preamble to Bill C-18, that should contain the following items.

First, a clear statement that multiculturalism is recognized as a fundamental characteristic of Canadian society for the benefit of all Canadians.

Second, an acceptable working definition of "multiculturalism" based upon the final paragraph of the preamble of the Multiculturalism Act and/or on the principles of multiculturalism as enumerated in *Building the Canadian Mosaic*.

These are two possibilities. It is certainly not an exhaustive list, but it is a good place to start. We also suggested that the ultimate wording should be refined through consultation with ethnocultural organizations.

Third, an explicit connection of the new department's mandate with the principles of national multicultural policy as outlined in section 3(1) of the Multiculturalism Act. In particular, this section should stress the department's educative role in inculcating to the Canadian public the benefits of multiculturalism to all Canadians.

Clause 2 establishes the new department but leaves it unclear how it will relate to other key components of the national multicultural infrastructure. Congress recommends that this section, first, specify in precise terms the jurisdictional relationship between the new department and the Department of the Secretary of State—from which it will be hived off—particularly in terms of policy development and funding and any joint areas of responsibility.

We feel that this clarification will go a long way towards ensuring that each department is covering what it should be covering. As well, section 2 should indicate the structural connections, channels of communication and reporting, between the department and the Standing Committee on Multiculturalism and Citizenship; the Multicultural Advisory Committee mandated by the act; and other possible advisory positions connected, for example, to the Cabinet or the Prime Minister's Office.

Section 4 stipulates that the powers, duties and functions of the minister "extend to and include all matters over which Parliament has jurisdiction, not by law assigned to any other department, board or agency of the Government of Canada, relating to multiculturalism and citizenship." The Multiculturalism Act did not provide for the creation of a "super-ministry" which would absorb multicultural programs from other departments and Bill C-18 is certainly not establishing such a department.

The fact remains that numerous government and quasi-government departments and bodies, such as Employment and Immigration, Communications, the CBC and the Canada Council, to name a few, have programs within their jurisdiction which deal with multiculturalism issues. Other sectors throughout the federal government require multiculturalizing, that is, more attention to the multicultural component of both

## [Traduction]

Le CJC est d'avis que pour réaliser cet objectif essentiel, il convient d'incorporer des éléments supplémentaires au préambule du projet de loi C-18.

Premièrement, l'affirmation que le multiculturalisme constitue une caractéristique fondamentale de la société canadienne, au profit de tous les Canadiens.

Deuxièmement, une définition pratique et acceptable du multiculturalisme fondée sur le paragraphe final du préambule de la Loi sur le multiculturalisme et (ou) les principes du multiculturalisme énumérés dans le rapport «Cimenter la mosaïque canadienne».

Ce sont là deux possibilités. La liste n'est pas exhaustive, mais c'est un bon point de départ. Nous estimons aussi qu'il serait bon d'apporter la dernière main au texte en consultation avec les organisations ethnoculturelles.

Troisièmement, l'établissement d'un lien explicite entre le mandat du nouveau ministère et les principes de la politique multiculturelle nationale tels qu'énoncés au paragraphe 3(1) de la Loi sur le multiculturalisme. En particulier, il conviendrait de souligner le rôle de sensibilisation du ministère, auquel il incombe de convaincre le public canadien des avantages que le multiculturalisme apporte à tous.

L'article 2 porte création du nouveau ministère, mais sans préciser sa place parmi les autres éléments clés de l'infrastructure multiculturelle nationale. Le Congrès recommande que cet article commence par préciser sans ambiguïté les relations juridictionnelles entre le nouveau ministère et le Secrétariat d'État, particulièrement en matière d'élaboration de la politique et de financement et dans tous les domaines de responsabilité conjoints.

Nous pensons que cette précision contribuerait à inciter chaque ministère à s'acquitter de la totalité de ses obligations. De même, l'article 2 devrait spécifier les rapports structurels, les canaux de communication et d'échange de rapports, entre le ministère et le Comité permanent du multiculturalisme et de la citoyenneté, le Conseil consultatif multiculturel prévu par la Loi et d'autres titulaires de fonctions consultatives, par exemple auprès du Cabinet ou du Bureau du premier ministre.

L'article 4 dispose que les pouvoirs et fonctions du ministre «s'étendent d'une façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux et liés, au Canada, au multiculturalisme et à la citoyenneté». La Loi sur le multiculturalisme ne prévoyait pas la création d'un «superministère» qui absorberait les programmes multiculturels d'autres ministères et le projet de loi C-18 ne fait certainement rien de tel.

Il n'en reste pas moins que maints ministères et organismes gouvernementaux—le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, le ministère des Communications, la Société Radio-Canada et le Conseil des Arts, pour n'en nommer que quelques-uns—appliquent dans leur domaine de compétence des programmes qui touchent au multiculturalisme. D'autres secteurs de l'administration fédérale ont besoin d'être «multiculturalisés», c'est-à-dire qu'ils doivent prêter davantage attention à



*[Text]*

substantive programming and employment equity within their jurisdictions.

As such, CJC believes it is important for Bill C-18 to articulate that the new department created by the bill should have the role as the lead department in setting the standards and establishing the guidelines for the implementation of national multiculturalism policies as spelled out in the act. Furthermore, the oversight and review mechanisms of the cross-government commitment to implementation, that is, ministerial consultations, the department's annual report and the standing committee, should be re-emphasized in this legislation, along with the mandate for all government institutions to implement the policies enunciated in the act.

These other government institutions should not look to the new department to relieve them of their ongoing responsibilities to implement the multicultural programs and policies within their jurisdictions. Bill C-18 should re-assert the department's legislative authority to urge compliance with national multicultural policies from among government departments and bodies and to report on their progress to Parliament.

With respect to section 5, we note that the section lists four specific duties and functions assigned to the minister under section 4. The Canadian Jewish Congress suggests there are two major weaknesses with this section. First, we find this expression of functions to be vague and incomplete. We do not want to bog down the legislation with too many details, but we think it needs to be expanded upon. We recommend, perhaps above all, the inclusion of a reference that this section is subject to the stated policy objectives of section 3(1) of the Multiculturalism Act.

Second, we observe that of the four enumerated duties and functions in this section, now only parts of two, that is 5(1)(a) and (b) touch directly on multiculturalism. The Congress acknowledged earlier the place of citizenship in the scheme of Canadian multiculturalism and the logic of conjoining the two areas in what has been described as a "ministry of national identity". Still, we recommend that this section of the bill emphasize more clearly the role of the department in promoting among the broader Canadian community the benefits of multiculturalism to all Canadians and to Canadian society.

In this vein, the bill should stipulate that a portion of the department's budget be earmarked for assistance, through direct grants to communities and transfer payments to the provinces, for cultural and educational programs sponsored by ethno-cultural communities. In particular, the enhancement of ethno-cultural identity in Canada should be reinforced and fostered through support for Heritage language programs—we note the budget slash to that particular program—and especially for viable religious-based community school systems which satisfy provincial curriculum criteria.

As a final point, and notwithstanding the comments of the minister's officials that we heard a few moments ago, our submission provides CJC with another occasion to reiterate our recommendation for the establishment of an official Commis-

*[Traduction]*

la dimension multiculturelle de leurs programmes et de leur recrutement.

Aussi, le CJC estime que le projet de loi C-18 précise qu'il incombe au premier chef du nouveau ministère d'arrêter les normes et les lignes directrices aux fins de la mise en œuvre des politiques multiculturelles nationales telles qu'énoncées dans la Loi. En outre, les mécanismes par lesquels s'exerce la surveillance de la mise en œuvre à l'échelle du gouvernement, à savoir les consultations ministérielles, le rapport annuel du ministère et le Comité permanent, devraient être mentionnés de nouveau dans ce texte de loi, de même que l'obligation pour tous les organismes gouvernementaux d'appliquer les politiques énoncées dans la Loi.

Ces autres institutions gouvernementales ne devraient pas se décharger sur le nouveau ministère de leurs responsabilités permanentes en matière de programmes et de politiques multiculturelles dans leur domaine de compétence. Le projet de loi C-18 devrait réaffirmer le pouvoir juridique du ministère d'exiger des autres ministères et organismes gouvernementaux qu'ils appliquent les politiques multiculturelles nationales et fassent rapport au Parlement de leurs progrès à cet égard.

En ce qui concerne l'article 5, nous constatons que cet article dresse une liste de quatre fonctions spécifiques parmi celles que les articles 4 attribuent au ministre. Le Congrès juif canadien voit deux points faibles majeurs dans ce texte. Premièrement, il considère la définition des fonctions comme vague et incomplète. Il recommande de préciser que cet article est subordonné aux objectifs de la politique de multiculturalisme assignés par le paragraphe 3(1) de la Loi.

Deuxièmement, nous notons que sur les quatre fonctions énumérées dans cet article, seulement deux alinéas d'un paragraphe, les alinéas 5(1)a) et b), concernent directement le multiculturalisme. Nous avons reconnu plus haut l'opportunité d'attribuer une grande place à la citoyenneté dans le régime de multiculturalisme canadien ainsi que la logique de jumeler les deux domaines au sein de ce que certains ont appelé un «ministère de l'identité nationale». Néanmoins, nous recommandons que cet article du projet de loi précise mieux qu'il incombe au ministère de sensibiliser la collectivité canadienne en général aux avantages que le multiculturalisme apporte à tous les Canadiens et à toute la société canadienne.

À cet effet, le projet de loi devrait réserver une partie du budget ministériel au soutien des programmes culturels et éducatifs organisés par les collectivités ethnoculturelles, sous forme de subventions directes à celles-ci et de versements de transfert aux provinces. En particulier, le renforcement de l'identité ethnoculturelle canadienne devrait prendre la forme d'une aide pour les programmes d'enseignement des langues ancestrales et, particulièrement, des écoles religieuses viables qui répondent aux normes d'enseignement provincial.

Enfin, et nonobstant les remarques des fonctionnaires du ministre tout à l'heure, notre mémoire nous donne une nouvelle occasion de réitérer notre recommandation en vue de la création d'un «Commissariat officiel au multiculturalisme». Établi



[Text]

sioner of Multiculturalism. Modelled along the lines of the Official Languages Commissioner, this office would function as a monitor over the implementation of the principles of the act by federal institutions. Operating at arm's length from government, reporting directly to Parliament, the commissioner would serve to promote compliance both pro-actively and by reporting its lack of progress, if necessary.

In conclusion, the Canadian Jewish Congress has premised its submission on the belief that Bill C-18 was a good start toward achieving a commendable objective in the promotion of multiculturalism in Canada. A separate department with sufficient funds and human resources at its disposal has tremendous potential for developing Canada's unique multicultural society for the benefit of all Canadians. This brief has made several suggestions for improving the realization of that potential. Our concerns stem from the insufficient detail in the bill regarding the structure and mandate of the new department. In particular, we have focused on the apparent weakness of the connection of that mandate and structure to the principles and objectives articulated in the recent Multiculturalism Act and the concern that the citizenship components not predominate the department's energies and resources.

In the area of oversight, CJC restated its recommendation for the creation of an official Commissioner of Multiculturalism. All of this is respectfully submitted in the hope of enhancing Bill C-18 in the best interests of Canadian multiculturalism.

**The Chairman:** Thank you both. Perhaps I could ask you very clearly if you could state simply what you are asking us to do: To hold the bill and revise it or to pass it and revise it later? You know our schedule.

**Mr. Vernon:** When you say "Pass the bill and amend it later", exactly what are you referring to?

**The Chairman:** There are two choices in front of the committee now. They are either to propose amendments to the bill and see what happens to that because, as you know, in practical parliamentary terms that becomes a very long, drawn-out process, or to pass the bill now and to make revisions to it at another stage, which is what other witnesses have recommended. I would like to know what you are recommending to the committee?

**Mr. Vernon:** I guess if we are facing a situation where Parliament may be prorogued and the bill lost, then I suppose we would prefer to see the bill passed as is, if that will facilitate the process.

On the other hand, we would like to see the bill amended. I just do not know what will happen down the road. If the bill does die on the order paper, we would like to have assurances that it would be called back later. If it is, at that stage we could then come back and renew our recommendations. I don't know if that helps you at all.

[Traduction]

sur le modèle du Bureau du commissaire aux langues officielles, il serait chargé de superviser la mise en œuvre des principes de la Loi par les institutions fédérales. Indépendant du gouvernement, faisant rapport directement au Parlement, le commissaire aurait pour mission de promouvoir le respect de ces principes, tant par des mesures proactives qu'en mettant en lumière l'absence de progrès au besoin.

En conclusion, ce mémoire du Congrès juif canadien a pour prémisse que le projet de loi C-18 constitue un bon début, en vue de réaliser un objectif louable que s'est fixé le gouvernement, à savoir la promotion du multiculturalisme au Canada. Un ministère propre disposant de ressources humaines et budgétaires suffisantes peut contribuer énormément à la réalisation d'une société multiculturelle canadienne distinctive au profit de tous les Canadiens. Dans notre mémoire, nous avons formulé plusieurs recommandations qui permettraient, à notre sens, de faciliter la réalisation de ce potentiel. Nos reproches tiennent à l'imprécision du projet de loi en ce qui concerne la structure et le mandat du nouveau ministère. En particulier, nous avons souligné l'absence apparente d'un lien clair entre ce mandat et cette structure et les principes et objectifs énoncés dans la récente Loi sur le multiculturalisme et fait ressortir que la composante citoyenneté ne doit pas accaparer une part excessive de l'énergie et des ressources du ministère.

Sur le plan de la surveillance, nous avons réitéré notre recommandation en vue de la création d'un «Commissariat officiel au multiculturalisme». Nous soumettons ces vues respectueusement, espérant qu'elles permettront d'améliorer le projet de loi C-18 au mieux des intérêts du multiculturalisme canadien.

**Le président:** Merci à tous les deux. Peut-être pourrais-je vous demander très clairement si vous pourriez nous dire tout simplement ce que vous attendez de nous: vous souhaitez que nous bloquions ce projet de loi pour le réviser ou que nous l'adoptions pour le réviser ultérieurement? Vous connaissez notre programme.

**M. Vernon:** Quand vous dites «adopter le projet de loi pour le modifier ultérieurement», que voulez-vous dire au juste?

**Le président:** Le Comité a pour l'instant deux possibilités. Il peut soit proposer des amendements à ce projet de loi et voir ce que cela donnera car, comme vous le savez, sur le plan parlementaire les choses peuvent s'éterniser, soit adopter maintenant le projet de loi et y apporter des révisions ultérieurement, comme l'ont recommandé d'autres témoins. J'aimerais savoir ce que vous nous recommandez de faire.

**M. Vernon:** J'imagine que si le risque, c'est qu'il y ait une prorogation du Parlement qui entraînerait la perte du projet de loi, il vaudrait mieux qu'il soit adopté tel quel si cela peut faciliter les choses.

D'un autre côté, nous souhaiterions qu'il soit modifié. Je ne sais pas à quoi nous devons nous attendre. Si le projet de loi meurt au *Feuilleton*, nous voudrions être sûrs qu'on le représentera. Si c'est le cas, nous pourrions alors revenir présenter nos recommandations. Je ne sais pas si cela vous est utile.

[Text]

**The Chairman:** It does help me, thank you.

**Senator Di Nino:** I have a couple of questions. First, in your presentation, on page 2, the first line reads "Multiculturalism embraces new Canadians, bestowing citizenship upon them while celebrating the maintenance of their ethno-cultural identity." I am not quite sure I understand what you mean by that. Could you give me an explanation, Mr. Rose?

**Mr. Rose:** We think it is important that immigrants who come to this country should receive citizenship as soon as possible—the government should be commended because I think the period was cut from five years to three years—so that they may become part and parcel of the multiculturalism mosaic. In other words, new immigrants or new citizens should not be outside the family, they should be inside the family. That is what these words state. We hope it is understood that way.

**Senator Di Nino:** I am afraid, Madam Chairman that these kinds of words will continue to confuse this word "multiculturalism", which, in my opinion, has yet to be fully and truly defined. I think you have addressed that as well. When this kind of comment is made in a presentation to a committee of this nature, it may add to that misconception or confusion that multiculturalism is really only meant for other than the Anglo-French-founding races. I am sure that is not what you meant.

**Mr. Rose:** I think within the corpus of the brief it is quite clear that we do not mean that. Multiculturalism is for everyone. This was put in precisely because of the relationship of the construct of multiculturalism to citizenship. However, we do embrace the whole concept which is stated in other parts of our brief.

**Senator Di Nino:** Representatives of the ministry spoke on two issues in particular which seem to be a constant criticism of both Bill C-93 and Bill C-18. That has to do with the definition of multiculturalism and the concept of the commissioner. I think you addressed both issues in your brief. Would either gentlemen care to comment on the reply given to us by representatives of the ministry?

**Mr. Rose:** We did not hear all of it. We only came in during the latter part of the presentation as I understand it.

I think there is a difference between our position and that of the government. We in the multicultural community believe that it is important to have a commissioner. I will state in a moment why.

There are in the multicultural community many communities at different stages of their development. Some, like us, have been here for 200 years. Others have recently become Canadians. There is a feeling in the entire multicultural community, since multiculturalism is a relatively new concept in the history of this country, that it is important that all our communities should have as a protector an independent commissioner to ensure that the policies of government are being carried out, not only, as my colleague stated, in general but in government departments. We are not always sure that that is

[Traduction]

**Le président:** Si, merci.

**Le sénateur Di Nino:** J'ai deux questions à poser. Premièrement, dans votre exposé, on lit à la page 2 «Le multiculturalisme embrasse les néo-Canadiens, leur confère la citoyenneté tout en célébrant la préservation de leur identité ethnoculturelle». Je ne suis pas sûr de très bien comprendre ce que vous voulez dire. Pourriez-vous m'expliquer, monsieur Rose?

**M. Rose:** Nous pensons qu'il est important que les immigrants reçoivent la citoyenneté canadienne le plus rapidement possible—et il faut à cet égard féliciter le gouvernement d'avoir ramené le délai de cinq à trois ans je crois—pour qu'ils puissent devenir partie intégrante de la mosaïque multiculturelle. Autrement dit, les nouveaux immigrants ou les nouveaux citoyens ne doivent pas être tenus à l'écart, ils doivent être intégrés à la famille. C'est ce que signifie cette phrase. J'espère que c'est comme cela que vous l'avez comprise.

**Le sénateur Di Nino:** J'ai peur, madame le président, que ce genre de formule ne contribue à rendre encore plus confuse la notion de «multiculturalisme» qui à mon avis n'a toujours pas été définie de façon claire et complète. Je crois que vous en avez d'ailleurs parlé aussi. Formulée dans un exposé à un comité comme le nôtre, ce genre d'affirmation peut ajouter à la confusion ou à l'idée erronée que le multiculturalisme s'adresse uniquement à des citoyens autres que ceux qui appartiennent aux races fondatrices anglaise et française. Je ne suis pas sûr que ce soit ce que vous avez voulu dire.

**M. Rose:** Je crois que le texte même du mémoire montre clairement que ce n'est pas le cas. Le multiculturalisme englobe tout le monde. Nous avons mis cette phrase dans le texte précisément à cause du rapport de la notion de multiculturalisme à celle de citoyenneté. Toutefois, nous appuyons la vision globale formulée ailleurs dans notre mémoire.

**Le sénateur Di Nino:** Les représentants du ministère sont intervenus sur deux points particuliers qui semblent faire constamment l'objet de critiques à propos du projet de loi C-94 et du projet de loi C-18. Il s'agit de la définition du multiculturalisme et de l'idée du commissaire. Je crois que vous abordez ces deux questions dans votre mémoire. Pourriez-vous l'un ou l'autre nous donner votre réaction à la réponse des représentants du ministère?

**M. Rose:** Nous n'avons pas tout entendu. Nous ne sommes arrivés que vers la fin de leur intervention, je crois.

Je pense que notre position n'est pas la même que celle du gouvernement. Dans le monde multiculturel, nous estimons qu'il est important d'avoir un commissaire. Je vais rapidement vous expliquer pourquoi.

La collectivité multiculturelle regroupe de nombreuses collectivités à divers stades de leur développement. Certains, comme nous, sont là depuis 200 ans. D'autres sont des Canadiens de souche récente. Toute la communauté multiculturelle estime que, puisque le multiculturalisme est une motion relativement nouvelle dans notre histoire, il est important que chacune de ces collectivités soit placée sous la protection d'un commissaire indépendant chargé de faire respecter les politiques du gouvernement, pas seulement comme l'a dit mon collègue d'une manière générale, mais aussi au sein des ministères.



[Text]

the case in government departments. Sometimes that is not because of wilful interference but because it just has not crept through the bureaucracy. The second point is that it gives a certain assurance to us that the government takes this matter seriously and is prepared to look at the legislation to see that it is protected and to draw to the attention of Parliament, not the government, where that is not the case. I think for many communities, including our own, that would be a very important safeguard and requirement. We would press for that.

**Senator Di Nino:** With respect to the response of the representatives from the ministry concerning the definition they suggest that one can be found in the preamble commencing with the last "whereas". Does that not satisfy you? Would you address that issue, please.

**Mr. Vernon:** Are you talking about the last part of Bill C-93?

**Senator Di Nino:** That is right, the last "whereas" in the preamble to Bill C-93.

**Mr. Vernon:** We have suggested that that would be a possible starting point for a definition, possibly in conjunction with other possibilities from the report of the standing committee, as well as from the report *Equality Now*. There are any number of different places where multiculturalism is not defined with any final position, but at least in broad conceptual terms we can begin to understand what we mean by it.

As I have said, I think there are three or four good working definitions around. We do not have to reinvent the wheel. We simply have to sit down and figure out exactly what it is we are trying to do to see which parts of these other definitions we think are appropriate for inclusion in the department to tie it into the multiculturalism act and put it into legislation to establish that firm connection between the two.

**Senator Kinsella:** My question focuses on the issue of monitoring. Clause 6 of the bill provides that the minister shall cause to be laid before each House of Parliament a report. I ask this question as a newcomer to this place, one who is interested in reform and institutional change. Do you think there could be some merit in there being a committee of the Senate of Canada constituted which could play a monitoring role somewhat like the role played by the standing committee in the House of Commons to help with the overseeing, testing and probing not only of the report the minister may lay before this House, but also with respect to some other issues? In the spectrum of other issues, I include in particular issues which I am sure your congress, as are many Canadians and other organizations, are constantly having to be vigilant with respect to, that is, the rise from time to time of anti-Semitism and racism. Could you comment on that, please?

**Mr. Vernon:** Madam Chairman, we would definitely be supportive of any type of monitoring mechanism which this House might be able to put into effect. I say that for two reasons. The first is because we have a great respect for the Senate and the role it plays in Parliament. The second is because it would pro-

[Traduction]

Nous ne sommes pas toujours sûrs que ce soit le cas dans les ministères. Parfois, ce n'est pas une question de mauvaise volonté, mais c'est simplement parce que l'idée n'a pas suffisamment fait son chemin dans l'administration. Deuxièmement, ce commissaire nous donnerait en quelque sorte l'assurance que le gouvernement prend la question au sérieux et qu'il est prêt à charger quelqu'un de veiller à ce que la Loi soit respectée et d'attirer l'attention du Parlement, et non du gouvernement au cas où elle ne le serait pas. Je crois que de nombreuses collectivités, dont la nôtre, estiment que ce serait une exigence et une garantie très importantes. Nous le recommandons vivement.

**Le sénateur Di Nino:** Pour ce qui concerne la définition, les représentants du ministère disent qu'on trouve la réponse dans le préambule commençant au dernier paragraphe de l'attendu. Cela ne vous suffit pas? Pourriez-vous me dire ce que vous en pensez?

**M. Vernon:** Vous parlez de la dernière partie du projet de loi C-93?

**Le sénateur Di Nino:** Oui, du dernier paragraphe de l'attendu du préambule du projet de loi C-93.

**M. Vernon:** Nous avons dit que cela pourrait être le point de départ d'une définition, éventuellement en conjonction avec d'autres possibilités émanant du rapport du Comité permanent ainsi que du rapport «L'égalité ça presse». Il y a bien des domaines où la notion de multiculturalisme n'est pas définie de façon précise, mais au moins nous pouvons commencer à comprendre globalement ce que l'on entend par cette expression.

Encore une fois, je crois qu'il circule déjà trois ou quatre bonnes définitions. Il n'est pas nécessaire de réinventer la poudre. Il suffit de réfléchir à ce que nous essayons exactement de dire, de choisir les parties de ces diverses définitions qui devraient être intégrées au mandat du ministère, d'insérer cela à la Loi sur le multiculturalisme et de le formuler dans une loi établissant ce lien rigoureux entre les deux.

**Le sénateur Kinsella:** Ma question porte sur le contrôle. L'article 6 du projet de loi dit que le ministre fait déposer devant chaque chambre du Parlement un rapport sur l'activité du ministère. Je pose cette question en tant que nouveau venu ici, soucieux de réforme et de changement des institutions. Pensez-vous qu'il serait valable de créer un comité du Sénat qui pourrait exercer un peu le même rôle que le Comité permanent de la Chambre des communes en participant à l'examen et à la vérification non seulement du rapport que le ministre pourrait nous soumettre, mais aussi d'autres questions? J'entends par là notamment des questions particulières sur lesquelles je suis certain que votre Congrès, comme de nombreux Canadiens et autres organisations, doit constamment demeurer vigilant, c'est-à-dire les poussées occasionnelles d'anti-sémitisme et de racisme. Qu'en pensez-vous?

**M. Vernon:** Madame la président, nous serions tout à fait favorables à tout type de mécanisme de contrôle que votre Chambre pourrait mettre sur pied. Je le dis pour deux raisons. Premièrement, parce que nous avons un profond respect pour le Sénat et le rôle qu'il joue au Parlement. Deuxièmement,



[Text]

vide in a sense some extra insurance that the job would get done.

I tried to write down as quickly as possible some of the points suggested by the minister's officials which were in play in terms of rejecting the idea of a commissioner. We have some difficulties with them. For example, they talked about the standing committee being one of the monitoring mechanisms, and it has not met. They talked about the annual report being an important mechanism, and it has sat in Parliament with no scrutiny or public review at all.

We believe that if these checks and balances are to function effectively then they have to be put into play. If the Senate can contribute to that, then we are four-square for it.

**The Chairman:** Thank you very much. The ideas that you have brought to us, both those that you hold in common with other groups and this most recent discussion, will be very helpful to us. They will certainly find an important role in our consideration of the bill and our reporting of the bill, if that is what happens. Thank you again.

I would now like to call upon the representatives of the German Canadian Congress, Mr. Gerry Weinzer and Mr. Claus Jobes. Gentlemen, please proceed with your presentation.

**Mr. Gerry Weinzer, President, German-Canadian Congress:** Madam Chairman and honourable senators, I should explain somewhat the position of the German community and its makeup. Senators may be aware that the German community has been in this country for 325 years. We just celebrated this fantastic occasion in our country's history last October.

We have a membership of 2.5 million people. Ten per cent of this country's population is of German origin. As an additional historical anecdote, three of the Fathers of Confederation were known to be of German origin. We have been around for a long time.

When the subject of multiculturalism comes about, as senators will hear from our presentation, our reaction may be somewhat different from others reactions. Quite frankly, I intend to be rather direct and candid as to what we think about this bill and where it should go.

Our position, as outlined to you, is quite clear. I must say at the outset that, while I thank senators for the opportunity to appear here, I am somewhat dismayed about the process. As large a group as we are and as much as we are known dissenters to such a bill even from prior to its proposal, it surprised us that it took so much effort to get a hearing. By definition, when someone else's slice gets bigger, another's slice gets smaller.

All Canadians should be heard on this bill, not just so-called "ethnic Canadians". Senators need to talk to the people who need to give up a bit of their slice. I would urge you to expand this process. You should not just talk to ethnic communities. You should talk to the population out there and get a true

[Traduction]

parce que ce serait une garantie supplémentaire que le travail serait correctement fait.

J'ai essayé de griffonner quelques notes à partir de l'intervention des fonctionnaires du ministre pour rejeter l'idée d'un commissaire. Nous ne sommes pas d'accord. Par exemple, ils ont dit que le Comité permanent était l'un des mécanismes de contrôle, alors qu'il ne s'est pas encore réuni. Ils ont dit que le rapport annuel était un mécanisme important, alors qu'il traîne au Parlement sans avoir fait l'objet du moindre examen public.

À notre avis, si ces contrôles doivent fonctionner efficacement, il faut les mettre en place. Si le Sénat peut y contribuer, nous l'approuvons à 100 p. 100.

**Le président:** Merci infiniment. Les idées que vous nous avez apportées, tant celles que vous partagez avec d'autres groupes que celles dont vous venez à l'instant de nous faire part, nous serons très utiles. Elles auront certainement une place très importante dans nos discussions sur ce projet de loi et notre rapport sur ce projet de loi le cas échéant. Merci encore une fois.

J'invite maintenant à la table les représentants du Congrès germano-canadien, M. Gerry Weinzer et M. Claus Jobes. Messieurs, veuillez présenter votre exposé.

**M. Gerry Weinzer, président, Congrès germano-canadien:** Madame le président et honorables sénateurs, je voudrais vous expliquer la position de la communauté germanique et sa composition. Les sénateurs savent peut-être que la présence de notre communauté au Canada remonte à 325 ans en arrière. Nous venons de fêter en octobre dernier cet événement extraordinaire de l'histoire de notre pays.

Notre communauté regroupe 2,5 millions de personnes. Dix pour cent de la population canadienne est d'origine allemande. J'ajoute, à titre d'anecdote historique, que trois des Pères de la Confédération étaient d'origine allemande. Nous sommes donc présents depuis longtemps.

Lorsqu'on aborde le sujet du multiculturalisme, notre réaction est quelque peu différente de celle des autres groupes, comme les sénateurs s'en redront compte en écoutant notre exposé. En toute franchise, je compte vous dire de façon directe et franche ce que nous pensons de ce projet de loi et du sort qu'il convient de lui réserver.

Comme nous vous l'avons indiqué, notre position est très claire. Je dois dire pour commencer que, même si je remercie les sénateurs de nous permettre de comparaître devant leur Comité, je suis assez consterné par le processus. Malgré l'importance de notre groupe et le fait qu'il ait exprimé son opposition à une telle mesure législative avant même qu'elle ne soit proposée, nous avons été surpris par la difficulté à obtenir une audience. Par définition, lorsque quelqu'un obtient une plus grosse part du gâteau, c'est toujours au détriment de quelqu'un d'autre.

Tous les Canadiens doivent donner leur avis sur ce projet de loi, et pas seulement les prétendus «groupes ethniques». Les sénateurs doivent consulter les gens qui devront renoncer à une partie de leurs avantages. Je vous demande instamment d'élargir le processus de consultation et de ne pas seulement vous

*[Text]*

reading of what their view of this bill is and of what people feel about multiculturalism. I think you should not take into account just what you hear from some ethnic leaders. The disension out there in all ethnic communities is quite substantial over whether such a bill is needed at all. We believe the feeling is outright hostile to the concept of multiculturalism.

We believe that, if multiculturalism is for all Canadians, then you do not need a department that caters to what I call the ethnic sort of group. When you need to ask cultural questions, if you happen to be anglophone or francophone you go to one particular department. If you happen to be a native Indian, perhaps you would go to the Department of Indian Affairs and Northern Development. If you are so unlucky, perhaps, as to fall into the third group, you might try to get into this pittance sort of Department of Multiculturalism, which has no money and nothing to add. Rather than finding the glue by which to hold multiculturalism together and to make something uniquely Canadian, you are trying to divide the country further. From our point of view, this department, quite candidly, needs to go. We do not need a Department of Multiculturalism.

To advance multiculturalism, we should have an institution similar to that of the Commissioner of Official Languages. We would like to see a commissioner out there who transcends departments, who transcends the political system and who can ascertain whether the policy of multiculturalism is implemented everywhere throughout the Government of Canada, its Crown corporations and elsewhere. To me, that is the only way to make something Canadian out of this. That is the only way to bring things together in every respect.

Candidly, I would much sooner take my case as a leader of Canada's largest so-called ethnic organization to the Minister of Finance, to tell him that we do not have enough money, or to the Minister of Health and Welfare, to tell him that we need a better understanding of pension regulations.

Canada, for instance, has a treaty with what was West Germany and is now Germany on pension administration. In typical German fashion, when it arrived there was not one single "i" undotted nor one single "t" uncrossed. Within our community, we undertook for a small fee to administer this and managed in one year to draw \$100 million out of the German economy into the Canadian economy. Again, in typical German fashion, out of the \$180,000 we had allocated, we turned \$80,000 back to the government. That is the kind of thing we do in the interest of cultural communities and in the interests of multiculturalism. We do not need to set up a department which has to vet things.

My position this morning, and I would like to remain brief because I want to ensure adequate time for questions, is simply

*[Traduction]*

adresser aux communautés ethniques. Vous devriez consulter toute la population et vous faire une idée précise de son opinion au sujet de ce projet de loi et du multiculturalisme. Vous ne devriez pas tenir compte uniquement des observations que font certains dirigeants de groupes ethniques. Les avis sont très partagés au sein des communautés ethniques quant à l'utilité de ce projet de loi. À notre avis, les gens sont carrément opposés au principe du multiculturalisme.

Nous estimons que, si le multiculturalisme concerne tous les Canadiens, il est inutile de créer un ministère qui s'occupe uniquement des groupes ethniques. Lorsqu'on se pose des questions d'ordre culturel, on s'adresse à un ministère donné selon que l'on est francophone ou anglophone. Si l'on est atochtone, par exemple Indien, on peut s'adresser au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Si vous avez la malchance de tomber dans la troisième catégorie, vous pourrez toujours essayer de vous tourner vers ce médiocre ministère du Multiculturalisme, qui n'a aucun budget et rien à offrir. Au lieu de trouver l'élément permettant de cimenter le multiculturalisme et de créer un système bien canadien, vous essayez de diviser davantage notre pays. À notre avis, et je le dis en toute franchise, ce ministère doit disparaître. Nous n'avons pas besoin d'un ministère du Multiculturalisme.

Pour promouvoir le multiculturalisme, il nous faut une institution semblable à celle du Commissaire aux langues officielles. Nous souhaitons qu'il existe un commissaire qui transcende les ministères, ne soit pas lié par le système politique et soit en mesure de déterminer si la politique du multiculturalisme est mise en vigueur dans toutes les institutions du gouvernement du Canada, ses sociétés d'État et ailleurs. À mes yeux, c'est la seule façon de créer un système bien canadien. C'est la seule façon de cimenter notre mosaïque sur tous les plans.

En toute sincérité, j'irais beaucoup plus facilement présenter mes arguments, en tant que dirigeant du principal organisme prétendument ethnique du Canada, au ministre des Finances, pour lui dire que nous n'avons pas suffisamment de fonds, ou au ministre de la Santé et du Bien-être social, pour lui dire qu'il faut mieux nous expliquer les règlements relatifs aux pensions.

En ce qui concerne l'administration des pensions, par exemple, le Canada a signé un traité avec l'ancienne Allemagne de l'Ouest, devenue désormais l'Allemagne. Conformément à la tradition allemande, lorsque le traité a été conclu, il ne manquait pas un seul point sur les «i» ni le moindre détail. Au sein de notre communauté, nous avons entrepris, moyennant une faible rémunération, d'administrer ce traité et nous avons réussi, en un an, à attirer dans l'économie canadienne 100 millions de dollars provenant de l'économie allemande. Là encore, selon une tradition typiquement allemande, sur les 180 000 \$ qui nous avaient été affectés, nous avons rendu 80 000 \$ au gouvernement. C'est le genre de choses que nous faisons dans l'intérêt des communautés culturelles et du multiculturalisme. Il est inutile de créer un ministère qui devra tout passer au peigne fin.

La position que nous voulons vous exposer ce matin est simple, et je serai bref pour laisser un maximum de temps pour les



[Text]

that such a department of multiculturalism will, in our opinion, further balkanize the Canadian cultural communities. It will further drive a wedge between the so-called founding cultures. This will lead to misguided comments, such as the one by Madame Sauvé, about "our two founding cultures". We have more than two founding cultures. If we do believe in multiculturalism, then we do not need to set up a department that caters to one segment of our society. We want to unite. We do not want to divide.

I have studied at great length the bill before senators today. I do not see any possible amendment that would accommodate what such a department should achieve. Therefore, the only other option is to kill this bill. I speak from authority also because of my role in the past. I served for two years as Chairman of the Canadian Multiculturalism Council. I had adequate opportunity to study this issue at that time, as well.

Madam Chairman, in a nutshell that is our position. I hope I have been candid in terms of where we want to go. I invite senators' questions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Weinzer. You do not need to worry about not having been candid. I think we know exactly what you would like us to do with the bill.

**Senator David:** Mr. Weinzer, you have been candid. Your position seems to be nearly the opposite to that of almost every other ethnic group from whom we have heard. Why is there such a difference of opinion on the part of your group as compared to the enthusiasm of almost every other ethnic group? They have commended this bill and have urged to us to pass it, with some observations but with no amendments. You have taken the completely opposite view. I understand your position; I am just asking you a question. I am not giving you my own feeling.

**Mr. Weinzer:** As you might expect, senator, this question is asked of us rather often. I am not quite convinced that other groups give such enthusiastic support, or perhaps it is not quite as enthusiastic today as it might have been when this bill was first discussed.

Speaking also as a member of the CEC, it was their conception initially that this department could transcend all other departmental responsibilities. They are on record, at least in writing to the minister, to the effect that they no longer support such a department as it is currently to be set up.

Therefore, we may not really be as far outside the stream as you might think. Others felt they would be getting something entirely different from what this proposed bill will be. I think everybody is unanimous in thinking that a commissioner is an essential ingredient. In our opinion, that is all we need.

I think senators should take with a grain of salt the enthusiasm they may have heard from other people. I think it is equally important to tell you that very few of these organiza-

[Traduction]

questions: ce ministère du Multiculturalisme ne fera, à notre avis, que balkaniser davantage les collectivités culturelles canadiennes. Il élargira encore l'écart entre les prétendues cultures fondatrices. Cela suscitera des observations non fondées, comme celles qu'a faites M<sup>me</sup> Sauvé au sujet de «nos deux cultures fondatrices». Nous en avons plus de deux. Si nous croyons vraiment au multiculturalisme, il est inutile de créer un ministère qui s'occupe d'un seul secteur de notre société. Nous voulons favoriser l'unité et non accroître les dissensions.

J'ai étudié minutieusement le projet de loi dont votre Comité est saisi aujourd'hui. Je n'entrevois aucun amendement susceptible de permettre à un tel ministère d'atteindre son objectif. C'est pourquoi la seule autre option est de rejeter le projet de loi. Je parle également en pleine connaissance de cause étant donné le rôle que j'ai joué par le passé. J'ai présidé pendant deux ans le Conseil canadien du multiculturalisme et j'ai eu amplement l'occasion d'étudier cette question à l'époque.

Madame le président, voici en quelques mots notre position. J'espère vous avoir exposé franchement nos objectifs. Je suis prêt à répondre aux questions des sénateurs.

**Le président:** Merci, monsieur Weinzer. Ne vous inquiétez pas, vous avez été très franc. Nous comprenons exactement le sort que vous nous demandez de réserver à ce projet de loi.

**Le sénateur David:** Monsieur Weinzer, vous avez été sincère. Votre position, semble-t-il, est pratiquement contraire à celle de presque tous les autres groupes ethniques qui ont comparu devant nous. Qu'est-ce qui justifie une telle divergence d'opinion au sein de votre groupe, par rapport à l'enthousiasme de presque tous les autres groupes ethniques? Ils n'ont eu que des éloges à l'égard de ce projet de loi et nous ont demandé instamment de l'adopter, en formulant quelques remarques, mais sans proposer d'amendements. Vous adoptez une position totalement opposée. Je la comprends; je vous pose simplement une question. Je n'essaie pas de vous faire part de mes sentiments personnels.

**M. Weinzer:** Vous vous en doutez, sénateur, on nous pose assez souvent cette question. Je ne suis pas convaincu que les autres groupes appuient ce projet avec un tel enthousiasme, ou en tout cas, peut-être pas autant qu'à l'époque où il a été question de cette mesure législative pour la première fois.

En tant que membre du Conseil ethnoculturel du Canada, je puis dire qu'au départ, cet organisme estimait que le ministère proposé pourrait supplanter toutes les autres attributions ministérielles. Le Conseil a déclaré publiquement, du moins dans une lettre adressée au ministre, qu'il n'appuie plus la création de ce ministère dans les conditions actuellement prévues.

C'est pourquoi nous ne sommes peut-être pas aussi éloignés du principal courant d'opinion que vous semblez le croire. D'autres ont estimé que le projet de loi à l'étude n'atteindra absolument pas les objectifs prévus. À mon avis, tous les groupes sont unanimes à penser qu'un commissaire représente un élément crucial. Selon nous, nous n'avons pas besoin d'autre chose.

Les sénateurs ne devraient pas prendre au pied de la lettre l'enthousiasme dont semblent faire preuve les autres groupes. Il est essentiel de vous dire que rares sont ceux qui se sont



[Text]

tions have gone through the kind of process that we have gone through. I know the Canadian Jewish Congress has, as has the Italian Congress. The larger groups such as those I have mentioned go through the process of an election of their national councils. Most other groups are very small. They just sort of get together and do their little things. That is why I have placed such value on the idea of your going out to hear what is really going on.

**Senator David:** You do support the idea of a commissioner. What role do you see for a commissioner and what support would come from all the ethno-cultural groups?

**Mr. Weinzer:** The commissioner's role should be similar to the role of the Commissioner of Official Languages, and that model can be taken almost exactly as it is and transcended to multiculturalism. If a person looks at implementation of multiculturalism policy, there is an act in place within the Government of Canada. We will go to Health and Welfare, Finance, and Treasury Board and make all the points that are contained in the multiculturalism policy and be sure that they are appropriately implemented.

**Mr. Claus Jobs, Executive Director, The German-Canadian Congress:** I do not believe there is one single ethnic group presenting its case here which wishes Bill C-18 as it is to be passed. As the question was posed before to the Canadian Jewish Congress, some groups which are put to the choice of passing it now and amending it later or attempting to go through the process and then amending it are faced with a rather difficult choice, especially when they are not in tune with how government works. We believe if a bill is passed, one does not get the amendments later any how.

**Senator Robertson:** I was very interested in your comments, sir. I notice that you are a member of the Canadian Ethno-Cultural Council. Have you any idea how many of the members that I see existent here would feel the way you do?

**Mr. Weinzer:** I do not know if I can be accurate in numbers, but I do know that the Italian-Canadian Congress is totally in sync with our position. I do know that the Canadian Ukrainian Committee feels that the bill as it currently stands should not be passed. The Icelandic and Finnish communities have similar views to ours. It is a very interesting question, because I find that many of the newer communities might be somewhat more supportive and most of the established communities would not be.

**Senator Robertson:** I am looking at this list of your membership. You referred to smaller groups and I would, perhaps incorrectly, assume an inference from your comment that they perhaps do not represent their own Canadian group but a pocket. I have no idea, but let us take as an example the Canadian Hispanic Congress. Does that generally represent the voice of Hispanic Canadians across the country? You may wish to choose another group. I do not know which is the smallest group here.

[Traduction]

engagés et ont fait autant que nous. Je sais que le Congrès juif canadien l'a fait, ainsi que le Congrès national des Italo-Canadiens. Les grands groupes comme ceux dont j'ai parlé procèdent à l'élection de leur conseil national. La plupart des autres groupes sont très restreints. Ils se réunissent simplement et mènent leurs petites activités. C'est pourquoi j'ai insisté pour que vous alliez sur place voir ce qui se passe vraiment.

**Le sénateur David:** Vous appuyez la création d'un poste de commissaire. Quel rôle celui-ci devrait-il jouer, à votre avis, pour soutenir tous les autres groupes ethnoculturels?

**M. Weinzer:** Le rôle du commissaire devrait être semblable à celui du Commissaire aux langues officielles, dont le modèle pourrait être appliqué presque intégralement au secteur du multiculturalisme. Si quelqu'un s'intéresse à la mise en vigueur de la politique du multiculturalisme, il y a déjà une loi en vigueur au gouvernement du Canada. Nous nous adresserons à Santé et Bien-être, aux Finances et au Conseil du Trésor, nous examinerons toutes les dispositions de la politique du multiculturalisme et ferons en sorte que celles-ci soient mises en vigueur comme il convient.

**M. Claus Jobs, directeur exécutif, Congrès germano-canadien:** A ma connaissance, pas un seul groupe ethnique qui a témoigné devant votre Comité n'a dit que le projet C-18 devait être adopté tel quel. On a posé la question au Congrès juif, et certains groupes auxquels on demande ou bien d'adopter le projet de loi maintenant et de le modifier plus tard ou d'essayer de suivre tout le processus en vue de le modifier, sont confrontés à un choix plutôt difficile, surtout s'ils ne connaissent pas à fond les rouages du gouvernement. A notre avis, si un projet de loi est adopté, il n'est pas question de toute façon de le modifier ensuite.

**Le sénateur Robertson:** Vos observations m'ont beaucoup intéressée, monsieur. J'ai remarqué que vous siégez au Conseil ethnoculturel du Canada. Savez-vous combien de membres de ce groupe partagent votre opinion à ce sujet?

**M. Weinzer:** Je ne peux pas vous citer des chiffres exacts, mais je sais que le Congrès des Italo-canadiens adopte exactement la même position que nous. Je sais que le Comité des Ukrainiens-canadiens est d'avis que le projet de loi ne doit pas être adopté sous sa forme actuelle. Les communautés islandaise et chinoise partagent nos opinions. C'est une question très intéressante, car je constate que bon nombre des communautés plus récentes ont tendance à appuyer davantage le projet de loi, contrairement à celles qui sont établies de longue date.

**Le sénateur Robertson:** J'ai sous les yeux la liste des membres de votre Congrès. Vous avez parlé de petits groupes et j'en déduis, peut-être à tort, qu'ils ne représentent pas nécessairement toute leur communauté au Canada, mais plutôt un petit groupe de gens. Je n'en ai aucune idée, mais prenons l'exemple du Congrès des Hispano-canadiens. Est-il le porte parole de tous les Canadiens d'origine hispanique dans tous les coins du pays? Vous pourrez prendre l'exemple d'un autre groupe. Je ne sais pas quel est le plus petit groupe.

[Text]

**Mr. Weinzer:** It would be an excellent example because there is enormous dissension in that group. They came together as an Hispanic group, Latin Americans as much as Spaniards, and they are now in a great process of division over the issue of a department. Whereas some of the Latin American communities do agree on a department, most of the larger Spanish-speaking communities do not. They are a smaller group and are somewhat less representative of their community than they should be, but that has to be expected if you are almost like an umbrella of an umbrella and there may not be as much unanimity as might be otherwise expected.

**Senator Robertson:** Is it fair to say that your group, and Italian-Canadians being large and secure in your position and having such a long association as Canadian citizens are in a firmer position and an easier position to say that you do not need the bill than some smaller group that needs more protection? Perhaps I am putting the question improperly to you. However, your group is old and large and the Italian community is old and large. It would seem to me that you would not need the protection of legislation that perhaps a small or smaller groups of newer Canadians would require. They may feel threatened by their small size.

**Mr. Weinzer:** Let me answer first generally and perhaps Mr. Jobes can add to it.

Perhaps since we have been around much longer and are more established, we see the operation of government more clearly than some of the newer communities. Frankly, I am not certain what protection this type of department would give smaller communities. We are worried about the next generation. If they are put into a corner through a separate department and separate identification, they are simply going to sign-off multiculturalism.

**Senator Robertson:** You have had experience with legislation. I would differ with your point of view, since I believe the legislation is there to be amended. I have been around for a long time and I know of very little legislation in any legislative body that is not continually being amended and I think there are great opportunities to strengthen any piece of legislation that comes before us.

**Mr. Jobes:** We are proposing protection especially for the small groups. However, our point is that a commissioner can take this protection on much more efficiently than a whole ministry with all the bureaucracy and the administration connected to it. Yes, smaller groups need protection, but they can get it through the commissioner.

Mr. Weinzer mentioned three associations whose views conform with what we have presented here. If one takes the democratic approach and take into account numbers, we represent by far the majority of all ethnics in Canada: Italian, German and Ukrainian. Therefore, I believe that although we are aware of the concept of taking care of the smaller groups, this should be viewed as the voice of the majority of ethnic groups.

[Traduction]

**M. Weinzer:** C'est un excellent exemple, car il existe beaucoup de dissensions au sein de ce groupe. Il s'agissait au départ d'un groupe hispanique composé de Latino-Américains et d'Espagnols, lesquels sont aujourd'hui très partagés sur la question du projet de ministère. Tandis que certaines collectivités latino-américaines appuient ce projet, la plupart des grandes collectivités hispanophones s'y opposent. Il s'agit d'un groupe restreint qui est moins représentatif de sa communauté qu'il devrait l'être, mais ce n'est pas surprenant étant donné qu'il s'agit pratiquement d'un organisme-cadre chapeauté par un autre et qu'il n'y existe peut-être pas autant d'unanimité qu'on pourrait s'y attendre.

**Le sénateur Robertson:** Est-il juste de dire que votre groupe, ainsi que le Congrès des Italo-canadiens, tous deux des organismes importants et bien établis, dont les membres sont des citoyens canadiens reconnus depuis longtemps, sont mieux placés et plus facilement en mesure de rejeter le projet de loi qu'un petit groupe qui a besoin de plus de protection? J'ai peut-être mal énoncé la question. Cependant, votre groupe, au même titre que la communauté italienne, est important et établi de longue date. Il me semble que vous n'avez pas besoin de la protection offerte par une loi, contrairement à des groupes plus restreints de néo-Canadiens établis depuis peu dans notre pays. Ces derniers pourraient se sentir menacés en raison de leur petite taille.

**M. Weinzer:** Je vais d'abord répondre de façon générale et M. Jobes pourra peut-être ajouter quelque chose.

Étant donné que notre communauté est présente depuis plus longtemps et mieux établie, nous avons une meilleure idée des rouages du gouvernement que certains des groupes ethniques plus récents. En toute franchise, je ne vois pas quelle protection ce genre de ministère offrirait aux petites collectivités. Nous nous inquiétons pour la prochaine génération. Si elle se retrouve reléguée dans un coin en raison d'un ministère distinct et d'une désignation à part, elle va simplement se désintéresser du multiculturalisme.

**Le sénateur Robertson:** La législation est une question que vous connaissez bien. Je ne partage pas votre avis puisque, selon moi, la loi est là pour être modifiée. Je suis ici depuis longtemps et je ne connais guère de lois adoptées par quelque organisme législatif que ce soit qui ne soient continuellement modifiées; je pense qu'il y a d'énormes possibilités d'améliorer toute mesure législative qui est soumise à notre examen.

**M. Jobes:** Nous proposons une protection surtout pour les petits groupes. Toutefois, à notre avis, un commissaire peut offrir cette protection de façon beaucoup plus efficace qu'un ministère, compte tenu de toute la bureaucratie et l'administration que cela représente. C'est vrai, les petits groupes ont besoin de protection, mais ils peuvent très bien l'obtenir grâce au commissaire.

M. Weinzer a mentionné trois associations dont la position est compatible avec celle que nous vous avons exposée aujourd'hui. Si l'on adopte une démarche démocratique et que l'on tient compte des chiffres, nous représentons de loin la majorité de tous les groupes ethniques du Canada: les Italiens, les Allemands et les Ukrainiens. C'est pourquoi j'estime que même si nous sommes conscients de la nécessité de s'occuper



[Text]

**Senator Thériault:** I listened with great attention to your position and I have heard it expressed before. I am impressed with your outlook on government operations because you talk about cost. I am one who believes that we have too much legislation at all levels. From what I know of the legislation, there is legislative protection now for cultural groups. I am not sure that it is always applied as it should be, but I am not being critical. In Canada in 1990 cost is a major factor. Are you suggesting it would be much more cost effective to have a commissioner than another department and another set of legislation?

**Mr. Weinzer:** Absolutely, without question. Not only would it be cost effective, but more effective period.

**Senator Di Nino:** Mr. Weinzer, the description you have given of this multicultural department seems to indicate to me that you are looking at this as principally a department and only a department which would be responsible for looking after the interests of a select group of Canadians as opposed to a department which, by its name of multiculturalism and citizenship, implies a role much wider than that and which would encompass Canadians of all races, creeds and definitions. Am I correct that this is what you are saying?

**Mr. Weinzer:** You understand quite accurately that this is what I am saying. In studying the legislation and its makeup, I have no reason to believe that this is exactly what will happen. There is no role for francophones there, there is no role for an established anglophone community there, and there is no role for natives there. Therefore, what else is left?

I am saying quite specifically that I see this department gearing solely to this third group. If such a department were established where all cultural components would come under its roof, where one could say, "Culture is culture, is culture," in a multicultural mosaic, I could support it. In other words, if you wanted to change the Department of the Secretary of State and move multiculturalism and culture into it, then I would be quite happy. You could then call it this. That would keep a lot of people happy, even though you have not changed the machinery of government so totally and slotted the department for a group of people the majority of whom do not want it.

**Senator Oliver:** This is not a question, but I should like to take two minutes to make a brief statement.

I heard and listened carefully to your point of view. I understand what you said. It is not a position that I hold personally, however. The Government of Canada has, as a policy, isolated four groups that in its opinion were unrepresented in "Building the Canadian Mosaic" and needed special help. These four target groups are women, disabled, visible minorities and aboriginal peoples.

The little groups that you keep referring to are what I would call the visible minorities. The reason why visible minorities

[Traduction]

des petits groupes, vous devriez considérer notre groupe comme le porte-parole de la majorité des groupes ethniques.

**Le sénateur Thériault:** Je vous ai écouté attentivement exposer votre position, qui n'était pas nouvelle pour moi. Je suis impressionné par votre compréhension des activités gouvernementales puisque vous parlez de coût. Personnellement, j'estime qu'il y a beaucoup trop de lois à tous les niveaux. Pour autant que je sache, la législation actuelle prévoit la protection des groupes culturels. Je ne suis pas certain que celle-ci s'applique toujours comme elle le devrait, mais je ne cherche pas à formuler des critiques. Au Canada, en 1990, le coût est un facteur important. Est-ce que, selon vous, il serait beaucoup plus rentable de créer un poste de commissaire plutôt qu'un nouveau ministère et un autre train de mesures législatives?

**M. Weinzer:** Tout à fait, cela ne fait aucun doute. Ce serait non seulement plus rentable, mais tout simplement plus efficace, un point c'est tout.

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur Weinzer, la façon dont vous avez décrit ce ministère du Multiculturalisme me porte à croire que, selon vous, il s'agira essentiellement d'un ministère qui sera uniquement chargé de défendre les intérêts d'un groupe restreint de Canadiens, plutôt que d'un organisme qui, de par son appellation de ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, jouera un rôle beaucoup plus vaste et s'occupera des Canadiens de toute race, croyance et origine. Ai-je bien interprété vos propos?

**M. Weinzer:** Vous avez effectivement bien compris ce que j'ai dit. Après avoir examiné le projet de loi et sa teneur, je n'ai aucune raison de croire que c'est ce qui se passera en réalité. Il n'y est prévu aucun rôle pour les Francophones, aucun rôle pour une collectivité anglophone établie, et il n'y est fait aucune mention des autochtones. Que reste-t-il, dans ces conditions?

Je prétends sans hésiter que ce ministère, à mon avis, s'adresse uniquement à ce troisième groupe. S'il s'agissait d'un ministère-cadre dont relèveraient tous les éléments culturels, et dont on pourrait dire: «La culture est la culture, un point c'est tout», au sein d'une mosaïque culturelle, je pourrais appuyer ce projet. Autrement dit, si vous vouliez modifier le Secrétariat d'État et ajouter à ses fonctions le multiculturalisme et la culture, je serais tout à fait satisfait. On pourrait alors lui donner cette appellation. Cela réjouirait un tas de gens, sans devoir modifier fondamentalement les rouages du gouvernement ni créer un organisme distinct pour un groupe de gens dont la majorité, en nombre, ne veut pas.

**Le sénateur Oliver:** Ce n'est pas une question, mais j'aimerais faire une brève remarque.

J'ai écouté attentivement votre position. Je comprends ce que vous avez dit. Je ne partage toutefois pas votre avis. Le gouvernement du Canada a adopté une politique visant à désigner quatre groupes qui, à son avis, étaient mal représentés et avaient besoin d'une aide spéciale, dans «Cimenter la mosaïque canadienne». Ces quatre groupes cibles sont les femmes, les handicapés, les minorités visibles et les autochtones.

Les petits groupes dont vous parlez continuellement appartiennent à ce que j'appelle les minorités visibles. Si l'on a dési-



[Text]

have been singled out as needing special attention and care is that they have been held down. A mere commissioner cannot solve the problem, in my opinion. In the absence of a department that will give them an opportunity to have other Canadians appreciate their background, history, contribution to this country, and so on, they will continue to be victims of racism and other problems that have held them down for so long. To indicate that the German community, the Italian community and the Ukrainian community are the big three groups does a disservice to the visible minority groups that are much smaller. That is my comment.

**Mr. Weinzer:** We are very sensitive to the position that you present. In fact, we are highly supportive of finding ways and vehicles to assist the four designated groups that you mention.

As a community, we are quite involved in race relations and furthering cross-racial understanding. I believe that the communities or the groups that you single out do need help. I firmly believe that this help will be best forthcoming if you put pressure on Treasury Board directly—not necessarily through a colleague minister. With the enforcement mechanism and a watchdog behind a commissioner I think that the people that you mentioned would be ultimately served better than they would by a department that does not have the clout—nor, for that matter, the money—to do anything for them.

**The Chairman:** Thank you. I am sure that this will be an ongoing debate. We have two more pieces of legislation coming before this committee as well as the review of the employment equity act, which will appear next spring. I hope that we will be able to continue with this discussion.

I should like to thank you very much for appearing in front of us this morning. I am sorry that it was such a struggle. The Canadian ethnocultural council, because it is an umbrella organization, is seen in some ways as being more representative than it obviously is in the case of your group and other groups. We thank you very much for coming.

**Mr. Weinzer:** We appreciate the opportunity.

**The Chairman:** If I may, I should like to draw to the attention of all members of the committee the brief that we received from the National Congress of Italian Canadians.

Specifically, before we ask Senator Di Nino to speak, I wish to refer to page 11. The brief arrived only this morning and, unfortunately, is only available in English. On page 11 you will see an area where I think we may have had some misunderstanding. This group did not appear in front of the House of Commons. They were given a time at which it was absolutely impossible for them to appear.

As those of use who spoke to the representatives and the president yesterday know, they are very angry about the process of the bill. I should like that to be placed on the record. I should also like to move that the brief that has been sent to us

[Traduction]

gné les minorités visibles parmi les groupes ayant besoin d'une aide et d'une attention spéciales, c'est parce qu'elles ont toujours été laissées pour compte. Un simple commissaire ne peut pas assumer ces fonctions, à mon avis. En l'absence d'un ministère qui leur permette de faire apprécier aux autres Canadiens leurs origines, leur histoire, leur contribution à notre pays, et ainsi de suite, ces personnes continueront d'être les victimes du racisme et d'autres problèmes qui les empêchent de s'épanouir depuis si longtemps. Lorsque vous signalez que les communautés germanique, italienne et ukrainienne constituent les trois principaux groupes, vous rendez un mauvais service aux minorités visibles qui constituent des groupes plus restreints. Voilà ce que je voulais dire.

**M. Weinzer:** Nous sommes très sensibles à la position que vous adoptez. En fait, nous appuyons sans réserve toute mesure visant à trouver des moyens de venir en aide aux quatre groupes désignés dont vous parlez.

En tant que communauté, nous nous occupons beaucoup de relations interraciales et essayons de favoriser la compréhension entre les races. Je suis convaincu que les communautés ou les groupes que vous avez désignés ont besoin d'aide. Je suis fermement convaincu que cette aide leur sera fournie plus facilement si vous exercez des pressions directement sur le Conseil du Trésor, et pas nécessairement par l'entremise d'un collègue ministre. Grâce à un mécanisme d'application et un organisme de surveillance pour soutenir le commissaire, les personnes dont vous parlez seront mieux protégées, en dernier ressort, que par un ministère qui n'a ni l'influence ni, en l'occurrence, les fonds nécessaires pour les aider.

**Le président:** Merci. Je suis sûre que cette discussion est loin d'être terminée. Deux autres projets de loi doivent être renvoyés à notre Comité, outre l'examen de la Loi sur l'équité en matière d'emploi qui doit avoir lieu au printemps prochain. J'espère que nous pourrions alors poursuivre cette discussion.

Je tiens à vous remercier d'avoir comparu devant nous ce matin. Je regrette que cela vous ait posé tant de problèmes. Le Conseil ethnoculturel du Canada, en tant qu'organisme-cadre, nous paraît d'une certaine façon plus représentatif que votre groupe et d'autres, de toute évidence. Nous vous remercions beaucoup de votre présence.

**M. Weinzer:** Nous vous remercions de nous avoir permis de comparaître.

**Le président:** Si vous le permettez, j'aimerais signaler à tous les membres du Comité le mémoire que nous avons reçu du Congrès national des Italo-canadiens.

Avant de donner la parole au sénateur Di Nino, je tiens à me reporter à la page 11. Le mémoire est arrivé ce matin à peine et, malheureusement, il n'est disponible qu'en anglais. À la page 11 se trouvent des observations qui ont sans doute suscité quelques malentendus. Ce groupe n'a pas comparu devant le comité des Communes. Il lui était absolument impossible de se présenter à l'heure où il a été convoqué.

Comme le savent ceux d'entre nous qui ont parlé hier aux représentants et au président de ce groupe, ils sont extrêmement mécontents de la façon dont l'étude du projet de loi s'est déroulée. Je tiens à ce que cela soit consigné au compte rendu.

[Text]

this morning be attached to the proceedings of this day. Is that agreeable to members of the committee?

**Hon. Senators:** Agreed.

*(For context of brief see Appendix AS-26.)*

**The Chairman:** Senator Di Nino, I know that you wish to speak to this matter.

**Senator Di Nino:** I will be brief. First, I wish to thank you for allowing me to participate this morning. I should like to suggest that it is difficult to speak on behalf of Annamarie Castrilli. Those of you who have met her, and those of you who will meet her in the future, will understand that she is quite a lady and one that I respect greatly.

The brief contains three parts. First, the historical background on the legislation and multiculturalism, and so on; secondly, Bill C-18; and thirdly, the National Congress of Italians as a body, whom it represents, and so on.

I should like to have a few brief moments to deal with Bill C-18—that is, that portion of the commission.

You correctly pointed out that on page 11 the Congress is somewhat concerned with the process. You have put that on record. They talk about Bill C-18 not quite as strongly as the German Canadian Congress, but they talk about Bill C-18 as being deficient and about not being in agreement with it in a number of areas. Briefly, I will try to put those remarks on the record.

They talk about the definition of multiculturalism, something that others have spoken about this morning. They recommend that a definition be added.

They then go on to speak about the role of the Department of Multiculturalism. The recommendation of the Congress in that regard is that any department of multiculturalism be clearly identified as the principal department responsible for all government multicultural policies and initiatives.

They then speak about services to all Canadians. Their recommendation on that subject is that any department of multiculturalism be given specific responsibility to administer all programs of a cultural nature that affect all Canadians.

The fourth item concerns the independence of a department of multiculturalism. Their recommendation states that any department of multiculturalism should be separately constituted from any other government departments and, in particular, from the Department of the Secretary of State with sufficient resources to allow it to discharge its mandate.

Their fifth recommendation concerns the strengthening of the Canadian Multiculturalism Act. They recommend that the act be amended to require compliance with the government's multiculturalism policies throughout the government.

Their sixth recommendation is that additional recommendations in aid of multiculturalism be made. The actual recommendation is that serious consideration be given to the creation

[Traduction]

Je voudrais proposer également que le mémoire que nous avons reçu ce matin soit annexé aux procès-verbaux d'aujourd'hui. Les membres du Comité sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord?

*(Le texte du mémoire se trouve à l'Annexe «AS-26».)*

**Le président:** Sénateur Di Nino, je sais que vous voulez prendre la parole à ce sujet.

**Le sénateur Di Nino:** Je serai bref. Tout d'abord, je tiens à vous remercier de me permettre de prendre la parole ce matin. J'ajoute qu'il est difficile de parler au nom d'Annamarie Castrilli. Ceux d'entre vous qui l'ont déjà rencontrée et ceux qui la rencontreront à l'avenir savent que c'est une femme extraordinaire, pour laquelle j'ai beaucoup de respect.

Le mémoire renferme trois parties. Tout d'abord, le contexte historique du projet de loi et du multiculturalisme, et ainsi de suite; en second lieu, le projet de loi C-18 et, troisièmement, le Congrès national des Italo-canadiens en tant qu'organisme, qui il représente, etc.

Je voudrais pendant quelques instants me pencher sur le projet de loi C-18, c'est-à-dire la partie du mémoire qui porte sur cette question.

Vous avez signalé à juste titre qu'à la page 11, le Congrès exprime ses préoccupations quant au processus, lesquelles ont été consignées au compte rendu. Les critiques formulées par ce groupe à l'égard du projet de loi C-18 ne sont pas aussi vives que celles du Congrès germano-canadien, mais il signale les lacunes de ce projet de loi et exprime son désaccord à l'égard de certaines dispositions. Je vais essayer de vous faire part brièvement de ces observations.

Le Congrès parle de la définition du multiculturalisme, dont d'autres ont déjà parlé ce matin. Il recommande une nouvelle définition.

Puis il parle du rôle du ministère du Multiculturalisme. À cet égard, le Congrès recommande de désigner clairement un tel ministère comme le principal organisme responsable de toutes les politiques et initiatives du gouvernement en matière de multiculturalisme.

Puis il parle des services à l'intention de tous les Canadiens. À ce sujet, il recommande de confier au ministère du Multiculturalisme la responsabilité précise d'appliquer tous les programmes de nature culturelle qui concernent tous les Canadiens.

La quatrième recommandation porte sur l'indépendance d'un ministère du Multiculturalisme. Il déclare que ce dernier devrait être entièrement distinct de tous les autres ministères fédéraux, et surtout du Secrétariat d'État, tout en disposant de ressources suffisantes pour exécuter son mandat.

La cinquième recommandation vise à renforcer la Loi canadienne sur le multiculturalisme. Le Congrès recommande de modifier la Loi de façon à obliger tous les services et organismes gouvernementaux à se conformer à la politique du gouvernement en matière de multiculturalisme.

Sixièmement, le groupe recommande de formuler d'autres recommandations en vue de promouvoir le multiculturalisme. En fait, il recommande d'envisager sérieusement la création



## [Text]

of a Commissioner of Multiculturalism and of a Cabinet Committee on Multiculturalism.

One area that I should like to read into the record is the conclusion. It states:

Multiculturalism is a reality which we all live in Canada today but which has yet to be translated in and safeguarded by effective legislation. Bill C-18 does little to change the *status quo*. On the contrary we fear that Bill C-18, if not amended as suggested, will cause a deterioration of the current state by creating arbitrary distinctions between Canadians of French and British origin and other Canadians. We cannot support any initiative that would undermine the fundamental equality of Canadians.

At the very least such legislation must include a clear definition of multiculturalism as applicable to all Canadians and give to any Department of Multiculturalism responsibility over government-wide programs that affect the cultural aspirations and equality of all Canadians regardless of ethnic origin. To support anything less, in our view, would be contrary to our view of true multiculturalism.

Those are some brief comments I have been asked to make on behalf of the National Congress of Italian Canadians. I am very active in other capacities of a voluntary nature, and, as a matter of fact, preside over two organizations who are members of the National Congress of Italian Canadians. Having said that, I generally support and agree with the position taken by them, although in some specific areas I may have some different views as well.

I do not wish to make any further comments other than to say that if there is an opportunity, I believe that the congress would add some value to future deliberations and should be invited to attend any committee meetings that we may have in the future.

**The Chairman:** Thank you very much, senator. Your last message has been clearly received. I hope you will report that back to our friends in the Congress.

We have about ten minutes *in camera* before the next committee appears. I wonder if we could now go *in camera*—

**Senator Bonnell:** Before we do that, Madam Chairman, I hope Senator Di Nino is prepared to answer some questions since he presented a brief, or is he just going to present the brief?

**Senator Di Nino:** I will answer questions on my behalf. I cannot answer questions on their behalf, although, as I said, in most cases they would probably be parallel.

**Senator Bonnell:** I don't want to know what you think, I want to know what the committee thinks, and if you are prepared to support your committee.

## [Traduction]

d'un Bureau du commissaire au multiculturalisme et d'un Comité du Cabinet sur le multiculturalisme.

J'aimerais vous lire la conclusion de ce mémoire. La voici:

Le multiculturalisme est une réalité de la vie canadienne actuelle, mais jusqu'ici, celle-ci n'est ni reflétée ni garantie dans une loi efficace. Le projet de loi C-18 ne change pratiquement rien à la situation actuelle. Au contraire, nous craignons que ce projet de loi, s'il n'est pas modifié comme nous le proposons, n'entraîne une détérioration de la situation actuelle en établissant des distinctions arbitraires entre les Canadiens d'origine française et britannique et les autres Canadiens. Nous ne pouvons appuyer une initiative qui aura pour effet de saper l'égalité fondamentale des Canadiens.

Ce projet de loi devrait au moins prévoir une définition précise du multiculturalisme s'appliquant à tous les Canadiens et confier à un éventuel ministère du Multiculturalisme la responsabilité de tous les programmes du gouvernement qui touchent les aspirations culturelles et l'égalité de tous les Canadiens, quelle que soit leur origine ethnique. Toute initiative ne visant pas à atteindre ces objectifs irait, à notre avis, à l'encontre de ce que nous considérons comme un multiculturalisme authentique.

Voilà les brèves observations que l'on m'a demandé de faire au nom du Congrès national des Italo-canadiens. J'assume de façon très active d'autres fonctions à titre bénévole, et, en fait, je préside deux organismes qui font partie du Congrès national des Italo-canadiens. Cela dit, j'appuie en général la position adoptée par ce groupe, même si dans certains secteurs précis, j'ai quelques opinions divergentes.

Je n'ai rien d'autre à ajouter si ce n'est que, si l'occasion s'en présente, nous devrions inviter le Congrès à assister aux réunions que notre Comité tiendra à l'avenir, car il a certainement une contribution à faire à nos délibérations futures.

**Le président:** Merci, sénateur. Nous avons bien reçu votre dernier message. J'espère que vous en ferez part à nos amis du Congrès.

Nous avons à peu près 10 minutes pour siéger à huis clos avant le début du comité suivant. Je propose donc que nous passions à huis clos . . .

**Le sénateur Bonnell:** Auparavant, madame le président, j'espère que le sénateur Di Nino est disposé à répondre à des questions, puisqu'il a présenté un mémoire, ou va-t-il se contenter de nous le présenter?

**Le sénateur Di Nino:** Je répondrai aux questions en mon nom. Je ne peux pas répondre à des questions pour le compte du Congrès, même si, je le répète, nos opinions sont assez proches la plupart du temps.

**Le sénateur Bonnell:** Je ne veux pas connaître votre opinion, je veux savoir ce que pense le Congrès et si vous êtes disposé à l'appuyer.



[Text]

**Senator Di Nino:** I think that it may be more appropriate, as I said a moment ago, to have representatives from that organization.

**Senator Kinsella:** Just for the record and to follow up on Senator Bonnell's point, the substantive recommendations that the National Congress of Italian Canadians made are parallel to the recommendations of other groups. I think we had a chance this morning to have comments on all four squares from officials. To that extent, we have a bit of an answer, although they were not here and it is not a way to do business.

**The Chairman:** We have to make a decision about whether the members of the committee wish to vote now on this bill or whether you believe we should have further witnesses or further time for consideration. As you have heard this morning, we have had major groups of Canadians urging us not to pass the bill. We have had proposals for amendment and I would like to have the views of the committee.

**Le sénateur David:** Madame la présidente, il me semble que plus j'entends de témoins, plus mes pensées deviennent confuses.

Il y a des contradictions extraordinaires d'un groupe à un autre. J'avoue qu'il y a de bons arguments qui défendent l'un ou l'autre point de vue.

J'aimerais, par exemple, entendre la communauté italienne dont le sénateur Di Nino a été le représentant ce matin. Je comprends très bien qu'il ne puisse pas parler officiellement au nom du Congrès Italien de la communauté italienne.

J'aimerais entendre, non pas les personnes qui ont été extrêmement intéressantes du ministère que nous avons entendues mais le ministre responsable de ce projet de loi. Bien que je sais que les fonctionnaires sont très au courant, ils peuvent difficilement nous dépasser un stage d'information sans compromettre le ministre.

Surtout si l'on joint à cela les deux lois que je devrais connaître (que je n'ai pas en main mais que l'on doit me faire parvenir) si l'on y joint un projet de loi dans l'avenir sur l'Institut du multiculturalisme, on sent un tout qui je crois doit nous demander beaucoup de réflexion pour voir laquelle des deux hypothèses semble la meilleure pour le Canada.

J'apprécierais avoir encore un délai d'une semaine ou plus pour prendre une position définitive.

Je vous donne mon opinion personnelle.

**The Chairman:** Do other members of the committee have a comment?

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Madame la présidente, j'appuie la demande du sénateur David. Je pense qu'un grand nombre de problèmes ont été soulevés dans les mémoires qui nous ont été présentés.

Il faut bien s'assurer que ce projet de loi ne sera pas davantage divisif qu'unificateur. Je pense que c'est peut-être important que l'on y réfléchisse. C'est peut-être parce que je suis arrivée plus tard avec quelques autres mais je n'ai pas l'impression de vraiment cerner toutes les ramifications de ce projet de

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Il serait sans doute plus opportun, comme je l'ai dit il y a un instant, d'entendre les représentants de cet organisme.

**Le sénateur Kinsella:** Pour faire suite à la remarque du sénateur Bonnell, je signale que les recommandations fondamentales du Congrès national des Italo-canadiens rejoignent celles formulées par d'autres groupes. À mon avis, nous avons eu l'occasion ce matin d'entendre des responsables nous présenter tout un éventail d'opinions. Nous avons donc dans une certaine mesure obtenu une partie de la réponse, même si tous les groupes n'étaient pas présents, ce qui n'est pas une façon de fonctionner.

**Le président:** Il nous faut décider si les membres du Comité souhaitent se prononcer maintenant sur ce projet de loi ou si, à leur avis, il convient d'entendre d'autres témoins ou de consacrer davantage de temps à son étude. Comme vous l'avez entendu ce matin, d'importants groupes de Canadiens nous ont demandé instamment de ne pas adopter le projet de loi. Il y a eu des propositions d'amendements et j'aimerais savoir ce que ce Comité en pense.

**Senator David:** Madam Chairman, it seems to me that, the more witnesses I hear, the more confused my thinking becomes.

There are extraordinary contradictions from one group to the next. I must admit that there are good arguments on both sides.

I would like to hear, for example, the Italian community, which was represented this morning by Senator Di Nino. I understand perfectly well that he cannot speak officially on behalf of the congress of the Italian community.

I would like to hear, not those people from the Department whom he heard and who were extremely interesting, but rather the Minister responsible. Even though I know that public servants are highly informed of the situation, it is very difficult for them to give more than a certain amount of information without compromising the Minister.

And particularly if we add to that the two statutes which I should be aware of (which I don't have, but which are to be sent to me), if we add to that a future bill on the Multiculturalism Institute, we sense that there is a hole requiring us to do a great deal of thinking in order to determine which of the two options seems best for Canada.

I would like to have another week or more in order to reach a final position.

I'm giving my personal opinion.

**Le président:** D'autres membres du Comité ont-ils des commentaires?

**Senator Lavoie-Roux:** Madam Chairman, I would second Senator David's request. I think that a great many problems have been raised in the briefs that have been submitted to us.

We have to ensure that the bill will not have a more divisive than unifying effect. I think it is perhaps important that we reflect on it. Perhaps that is because I arrived after the others or with a few others, but I don't feel I have truly understood

[Text]

loi et surtout les conséquences qui en découlent, qu'il nous faut peut-être mesurer avec soin.

**The Chairman:** Are you suggesting that we hear more witnesses?

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Je pense que le Congrès italien qui représente quand même un million de canadiens, selon les chiffres que j'ai vus, est un groupe très important.

J'aurais voulu soulever des questions avec le sénateur Di Nino. On n'a pas le temps de le faire mais elles sont très importantes. Par exemple, lorsque l'on parle d'égalité en tout et partout des groupes multiculturels et des groupes francophones et anglophones.

Si l'on soulève, par exemple, la question de l'éducation, c'est quand même une affirmation. Est-ce que l'on se retrouve avec un système italien, un système allemand ou ukrainien, pour les trois grandes communautés? Enfin des choses sont dites qui méritent d'être approfondies davantage. Ou c'est cela ou l'on doit statuer sur ce que l'on veut comme pays.

**Senator Robertson:** Considering the concerns expressed here, I must say that whenever we start to hurry a bill we get into difficulty. We are obviously going to be here for a while. The time of the committee hearing will be the most interesting challenge that we have, depending on the hours of sitting.

However, considering the concerns expressed I would move, Madam Chairman, that the committee sit one more time on this issue and that we have the representation from the Italian community, and that we have the minister himself.

**The Chairman:** With respect to the minister, it is quite clear. With respect to hearing further witnesses, I would be grateful if the committee would draw guidelines.

We had set out guidelines saying that there were a few major groups that the committee would hear. It appears fairly clear, and Senator Oliver made the point, that there are many other groups inside the Canadian Ethnocultural Council who want to be heard. The smaller groups do not have offices here in Ottawa to do what the larger groups have done. Where would you like the limits to lie on hearing other witnesses?

**Senator Kinsella:** I have a concern that the bill might indeed get lost if it is not concluded before the House prorogues, whenever that will be.

The bill has been in the House since the spring of 1989. It has taken a long time to proceed through here. Frankly, my analysis of the testimony thus far is that a large percentage concerns issues relating to other bills. We have heard testimony which relates to the heritage languages issue. Bill C-37 has been sent to us as well. An issue raised in some of the discussions this morning concerned the unanimous passage of the multiculturalism legislation a year or so ago. The bill before us is really about the machinery of government, and limited to the machinery of government part of it. I do not know that we

[Traduction]

all the ramifications of this bill, particularly its consequences, which we should perhaps measure with care.

**Le président:** Voulez-vous dire que nous devrions entendre d'autres témoins?

**Senator Lavoie-Roux:** I think the suggestion by the Italian group... It should be remembered that the Italian group, which represents one million Canadians, according to the figures I have seen, is a very important group.

There are some questions that I would have liked to put to Senator Di Nino. We don't have the time to do so, but they are very important, such as, for example, when we speak of the equality, at all times and in all places, of the multicultural groups with the Anglophone and Francophone groups.

If we raise the question of education, for example, it's an important question: Will we wind up with an Italian system, a German system or a Ukrainian system for the three major communities? Lastly, certain things have been said which should be explored further so we can determine where we should legislate on what we want as a country.

**Le sénateur Robertson:** Compte tenu des préoccupations qui viennent d'être exprimées, je dois dire que dès que nous essayons d'examiner un projet de loi à la hâte, nous nous trouvons en difficulté. Nous allons manifestement être ici pendant un certain temps. Pour nous, le principal enjeu sera d'établir l'horaire des audiences du Comité, en fonction des heures de séance.

Toutefois, étant donné les préoccupations exprimées par mes collègues, je propose, madame le président, que le Comité consacre une séance de plus à cette question et qu'il entende le témoignage des représentants de la communauté italienne, ainsi que le ministre lui-même.

**Le président:** En ce qui concerne le ministre, pas de problème. Quant à l'idée d'entendre d'autres témoins, j'aimerais que le Comité établisse des lignes directrices.

Au départ, nous avons décidé que le Comité entendrait quelques groupes importants. Il semble évident, comme l'a signalé le sénateur Oliver, que de nombreux autres groupes membres du Conseil ethnoculturel du Canada souhaitent témoigner. Les petits groupes n'ont pas de bureaux ici à Ottawa qui leur permettent de procéder comme l'ont fait les groupes importants. Quelles limites souhaitez-vous fixer pour l'audition d'autres témoins?

**Le sénateur Kinsella:** Pour ma part, je crains que le projet de loi ne tombe dans l'oubli si son étude n'est pas terminée avant la prorogation de la Chambre, quel que soit le moment où cela se produit.

Le projet de loi a été déposé à la Chambre au printemps de 1989. Il a fallu du temps avant qu'il ne nous soit renvoyé. En toute franchise, d'après les témoignages que nous avons entendus jusqu'ici, j'ai l'impression qu'une bonne partie des critiques portent sur des questions touchant d'autres projets de loi. Nous avons entendu des témoignages au sujet de la question des langues patrimoniales. Le projet de loi C-37 nous a été également renvoyé. Au cours de nos délibérations de ce matin, on a parlé entre autres de l'adoption unanime de la Loi sur le multiculturalisme il y a environ un an. Le projet de loi à l'étude porte en



[Text]

will be able to get much more data which is needed by senators to make our judgment as to a piece of legislation concerning the machinery of government. There is no doubt that we could bring in all kinds of groups to talk about the issues of multiculturalism and citizenship. I am not too sure that senators will be able to receive much more technical advice in dealing with a technical bill.

**The Chairman:** Senators, it is quite clear that we will have to meet again. May I propose that the steering committee meet on the subject of further witnesses. Perhaps we could consult all the members of the committee as to whether or not we should hear further witnesses. Could I hear some comments on that?

**Le sénateur Lavoie-Roux:** La seule suggestion que je voulais faire c'est qu'il est évident, comme le disait le sénateur Kinsella, qu'il y a peut-être 35 autres groupes qui aimeraient être entendus et qu'on ne peut pas les entendre tous.

Je pense que le groupe de la communauté italienne devrait être entendu au même titre que les autres grandes communautés canadiennes.

C'est une suggestion. Si on la rejette, cela ne me blessera pas d'aucune façon. Peut-être devrait-on entendre une seule petite communauté parce que l'on n'a pas entendu de petites communautés. Choisissez celle que vous voulez. Peut-être cela nous donnerait cet autre côté de la médaille parce qu'il semble que les petites communautés aient des points de vues différents des grandes.

C'est la seule suggestion que je voulais faire. Pour le reste je peux me rallier à la recommandation que vous faites.

**The Chairman:** I will hear from Senator Robertson and then from Senator Thériault, after which we must adjourn.

**Senator Thériault:** I agree. Perhaps Senator Oliver could discuss this with the group he has mentioned. Perhaps he could have one of the groups about whom he is concerned appear and then leave the rest to the steering committee.

**Senator Robertson:** I would amend my motion to that effect, if necessary. I think we should cut the witnesses off. I say that because we could sit here until next year with groups of witnesses, as we all know. There has been a pretty broad spectrum of interest with respect to this bill which has been around for a long time. Perhaps we could limit ourselves to the Italian community and a small minority group, and perhaps Senator Oliver could help us in that regard. I would still like to see the Minister if we have time at the same meeting.

**The Chairman:** I am sorry that we attempted to rush this bill. We were trying to accommodate the government on it.

**Senator Bonnell:** Madam Chairman, there is a possibility that when Bill C-62 passes that this session of Parliament will be prorogued.

[Traduction]

réalité sur les rouages du gouvernement et rien de plus. Je ne pense pas que nous puissions recueillir des renseignements supplémentaires qui aideront les sénateurs à prendre une décision au sujet d'un projet de loi qui porte sur les rouages du gouvernement. Il est évident que nous pourrions inviter à comparaître toutes sortes de groupes pour nous parler de multiculturalisme et de citoyenneté. Je ne pense pas que les sénateurs puissent obtenir de plus amples renseignements pertinents pour conclure l'étude d'un projet de loi technique.

**Le président:** Sénateurs, il est évident que nous allons devoir nous réunir à nouveau. Je propose que le comité directeur se réunisse pour examiner la proposition d'entendre d'autres témoins. Nous pourrions éventuellement consulter tous les membres du Comité sur cette question. Qu'en pensez-vous?

**Senator Lavoie-Roux:** The only suggestion I wanted to make is that we obviously can't hear, as Senator Kinsella said . . . There are perhaps 35 other groups that would like to be heard.

It seems to me the Italian community should be heard in the same way as the major Canadian communities.

That is a suggestion, and if it is rejected, I won't feel slighted in the least. Perhaps we should hear one small community because we have not heard from the small communities. Choose any one you like. Perhaps that will give us the other side of the story because it seems that the small communities have views that differ from those of the large communities.

That is the only suggestion I wanted to make. As for the rest, I can support the recommendation you have made.

**Le président:** Je vais donner la parole au sénateur Robertson et ensuite au sénateur Thériault, après quoi nous devons lever la séance.

**Le sénateur Thériault:** Je suis d'accord. Le sénateur Oliver pourra peut-être en discuter avec le groupe dont il a parlé. Il pourra peut-être demander à l'un des groupes auxquels il s'intéresse de comparaître, et laisser au comité directeur le soin de décider pour le reste.

**Le sénateur Robertson:** Je suis prête à modifier ma motion à cet égard, si besoin est. À mon avis, nous devrions mettre un terme à l'audition des témoins. En effet, comme nous le savons tous, nous pourrions fort bien continuer à entendre des groupes de témoins jusqu'à l'an prochain. Il existe un vaste éventail d'intérêts à l'égard de ce projet de loi dont on discute depuis longtemps. Nous pourrions peut-être nous limiter à la communauté italienne et à un petit groupe minoritaire, et le sénateur Oliver pourrait peut-être nous aider à cet égard; j'aimerais tout de même entendre le ministre si nous en avons le temps au cours de la même séance.

**Le président:** Je regrette que nous ayons essayé d'examiner ce projet de loi à toute vapeur. Nous avons cherché à faire plaisir au gouvernement.

**Le sénateur Bonnell:** Madame le président, il est possible que la session parlementaire actuelle soit prorogée lorsque le projet de loi C-62 sera adopté.



[Text]

**The Chairman:** That has been one of our difficulties.

**Senator Bonnell:** There is another possibility that between now and the end of the debate on the third reading of Bill C-62 the whips will not give us too much time to have any further meetings of any kind. Therefore, I suggest that you not consider having any other witnesses other than the Minister. I say that, if you really want the bill, because I am afraid that this bill will get dropped.

**The Chairman:** Senators, we must adjourn in the interest of the other committee. We will consult the whips. The steering committee will meet. We would be very glad to hear from anyone who is a voting member of this committee, or an interested senator on this question, and report either in writing or call a meeting as soon as the whips allow.

**Senator Robertson:** Speaking of whips, we may have to vary from our set times depending on the hours of the House. We may have to call a hearing for some unusual hours such as during the dinner hour between 6:00 p.m. and 8:00 p.m.

**The Chairman:** We will do our best. Thank you all very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** C'est l'un des problèmes auxquels nous nous heurtons.

**Le sénateur Bonnell:** Il est possible en outre que d'ici la fin du débat de troisième lecture du projet de loi C-62, les whips ne nous laissent pas suffisamment de temps pour tenir d'autres séances. C'est pourquoi je propose de ne pas entendre d'autres témoins, à part le ministre. Tout dépend si vous tenez vraiment à ce projet de loi, car je crains qu'il ne disparaisse de la circulation.

**Le président:** Sénateurs, nous devons lever la séance pour faire la place à l'autre comité. Nous consulterons les whips et le comité directeur se réunira. Il serait utile de connaître l'avis de l'un des membres du Comité ayant le droit de vote, ou d'un sénateur intéressé par cette question, et de faire un rapport par écrit ou de convoquer une réunion dès que les whips nous le permettront.

**Le sénateur Robertson:** En parlant des whips, nous devons peut-être modifier notre horaire en fonction des heures de séance du Sénat. Il nous faudra peut-être convoquer une réunion à des heures inhabituelles, par exemple pendant l'heure du dîner, entre 18 et 20 heures.

**Le président:** Nous ferons de notre mieux. Merci beaucoup à tous.

La séance est levée.





Annex "AS-26"

Congresso Nazionale degli italo canadesi  
National Congress of Italian Canadians  
Congrès National des italo canadiens

FAX

ANNAMARIE CASTRILLI  
President

ALFREDO FOLCO  
1st Vice President

GIUSEPPE IAFRANCESCO  
2nd Vice President

DELIO IANNUCCI  
3rd Vice President

MARIETTA BULLETTIERI  
4th Vice President

ELVIRA D'AMBROSIO  
Treasurer

ANGELO DI IANNI  
Secretary

ANTONIO SCIASCIA  
Past President

TO: SENATOR LORNA MARSDENFROM: ANNAMARIE P. CASTRILLI, NATIONAL PRESIDENTFAX NO.: 613-995-8919

RE: \_\_\_\_\_

REGIONAL VICE-PRESIDENTS

LUCIANO BIANCHINI  
Atlantic Region

GIUSEPPE MORSELLI  
Quebec Region

MANLIO D'AMBROSIO  
Ontario Region

GIANFRANCO RIVA  
Manitoba Region

LUCIA PABINI  
Saskatchewan Region

RUDY CAVALIERE  
Alberta Region

GIUSEPPE IAFRANCESCO  
Pacific Region

GREGORY GRANDE  
Toronto District

NUMBER OF PAGES: (Including this cover page)DATE: OCT 29, 1990

COMMENTS: \_\_\_\_\_

*RU SH!!*

YOUTH DELEGATES

AGATA PEZZI  
KELLY SCARPINO  
JOE SCIASCIA

PLEASE CONTACT RINA AT EXT. 367 IF ANY PAGES OF THIS  
TRANSMISSION ARE NOT RECEIVED OR NOT LEGIBLE.

★ ★ ★ ★



## I HISTORICAL EVOLUTION OF MULTICULTURISM

At the time of Confederation, in 1867, Canada was undisputedly a country with a bilingual, bicultural character. The colonies had united and their three and a quarter million inhabitants were for the most part of British or French origin. Only a small number of individual settlers came from other backgrounds, and cultural retention was not an issue since the immigrant was expected to meld into the Canadian background and follow those British and French models that had been established since the earliest colonization of Canada.

In 1869, the first Canadian Immigration Act was passed. It is through it, the three Acts that have since followed it; as well as through the many amendments and Orders-in-Council which have been implemented since 1869, that the present ethnic composition of Canadian society has been determined to a great extent.

The initial policy encouraged only the immigration of those with agricultural or domestic skills. Moreover, it gave preference to people from particular countries such as the United States, the British Isles and "certain Northern European countries" because it was presumed that their inhabitants could better integrate into the Canadian way of life.

Over the years, the criteria changed to allow immigration from other countries, but the long-term objective of gradual assimilation still remained an operative factor. It was only with the White Paper of 1966 and the Regulations which followed in 1967 that the basis of admission into Canada was decidedly changed. Discrimination based on national origin as well as on race, colour, religion or sex was abolished. The only criterion for admission was declared to be Canada's manpower needs and the previous cultural and racial preferences were substituted with educational requirements and professional and technical skills.

Thus, in theory, the present immigration policy of Canada has evolved a great deal in that it allows access to Canada, albeit in an equally restrictive manner, to immigrants of every cultural background. In doing so, it has changed the original bicultural character of Canadian society to one that should accommodate cultural, linguistic and racial differences.

The first recognition of this new concept of Canadian society came in 1963 with the creation of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. Although there had been a growing insistence on a re-examination of the traditional models in Canadian society as early as in the 1950's, it was Book IV of the Commission's report (Canada, Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, 1970) that clearly enunciated the "ethnic" position:

"With two dominant themes of French Canadian survival and the survival of Canada as a political union, it comes as no surprise that Canadians of ethnic origins other than French or British are almost ignored. Their presence in Canada is usually overlooked and the scattered references to them suggests that they will become Canadians when they have submerged their ethnic identity".

The major points addressed by Book IV are as follows:

1. It examined culture in its social and artistic aspects. These dimensions are, in fact, reflected in most of its recommendations. These, for instance, dealt with discrimination (Recommendation 1), the teaching of heritage languages and cultures (Recs. 3, 5, 6, 7), conducting research on "the effect and portrayal of other cultural groups" in the media (Rec. 11), and government support to the cultural and research organizations of the other ethnic groups. (Rec. 14).
2. It proposed that man benefits psychologically from strong ties with his roots and that such benefits add to his contribution to society: "Man is a thinking and sensitive being; severing him from his roots could destroy an aspect of his personality and deprive society of some of the values he can bring to it". (Section 8)
3. It saw as desirable the integration of the other ethnic groups within either of the two dominant societies. It attempted to define the difference between integration



and assimilation: "Integration, in the broad sense, does not imply the loss of an individual's identity and original characteristics of his language and culture... Assimilation implies almost total absorption into another linguistic and cultural group. An assimilated individual gives up his cultural identity". Although Book IV stresses that both options should be available to the individual, the process of integration is preferred as being the most valuable to Canadian society. (Section 12)

4. It touched upon the issue of discrimination: "As members of every group have experienced discrimination, so members of almost every group have practised it, even upon those of the same ethnic background". It therefore suggested the enactment and enforcement of standardized human rights legislation throughout Canada. (Section 19).
5. It acknowledged the positive impact of the other ethnic groups on Canadian society and provided a sociological and historical account of their contributions to the dominant cultures. (Sections 23, 24, 30).
6. It implied that a policy of biculturalism would be an appropriate one for Canada, rejecting entirely the concept of multiculturalism: "Canada recognizes two offi-

cial languages and that it possesses two predominant cultures that have produced two societies - Francophone and Anglophone - which form two distinct communities within an overall Canadian context". Against this background, cultural diversity could only exist "keeping in mind that there are two dominant cultures, French and British". (Section 26)

7. It proposed a strong link between culture and the language which serves as its vehicle and stressed the need for heritage language instruction where numbers warranted. The justification for such instruction was "to safeguard the contribution these languages and cultures can make to the quality of Canadian life". Moreover, because of the value of this contribution, the bilingual policy was to support rather than threaten the other languages provided that these languages would not be encouraged at the expense of the second official language. (Section 28)
8. It advocated that, because the other ethnic groups should have the right to safeguard their languages and cultures within a bilingual and bicultural framework, this necessitated government support on the grounds that "the benefits of immigration and linguistic diversity accrue to Canadian society at large". (Section 31).

9. It generally saw that support for the other ethnic groups should be aimed at reinforcing the bilingual and bicultural society as described in previous volumes of the report.

In response to Book IV of the B. and B. Commission, on October 8, 1971, Prime Minister Pierre Elliot Trudeau announced a policy which would provide "the most suitable means of assuring the cultural freedom of Canadians". (Canada, House of Commons, Debates, 1971, P8546).

The government response accepted the social and artistic dimensions of culture defined by the Commission as well as its advancement of the theory of personal psychological benefit of retaining one's cultural heritage. The government also stated that the new policy should help break down discriminatory attitudes and cultural jealousies. It accepted the notion that culture and language are linked and stated that the cultural value of other languages does not weaken the position of the two official languages. Moreover, it agreed that the other ethnic groups must be assisted by governments to safeguard their inherent cultural and linguistic rights.

However the government response, while proposing to accept the spirit of Book IV of the B. and B. Commission, and while it certainly did accept its 16 recommendations, changed or expanded some of the main points made by the B. and B. Commission.



First of all, the notion of a bicultural policy was rejected (b) in favour of a multicultural one: "... there cannot be one cultural policy for Canadians of British and French origin, another for the original peoples and yet a third for all others." Hence there was an unwillingness to state that there are two dominant cultures. Reference was instead made to official languages, not official cultures: "For although there are two official languages, there is no official culture, nor does any ethnic group take precedence over any other". Consequently, there was no endorsement of Book IV's proposal of integration within either of the two dominant cultures.

The Government response went further by introducing two concepts that were overlooked in Book IV In addressing the issue of support of the other ethnic groups, Prime Minister Trudeau announced: "The Government will support and encourage the various cultures and ethnic groups that give structure and vitality to our society. They will be encouraged to share their cultural expression and values with other Canadians and so contribute to a richer life for us all". For the first time, cultural sharing and not just cultural retention was advocated.

The second new concept was the link between good citizenship and the effect of a multicultural policy: "National unity, if it is to mean anything in the deeply personal sense, must be founded on confidence in one's own individual identity; out of this can grow respect for that of others and a willingness to share ideas,

attitudes and assumptions. A vigorous policy of multiculturalism will help create this initial confidence. It can form the base of a society which is based on fair play for all."

The policy of multiculturalism was described as follows:

First, resources permitting, the government will seek to assist all Canadian cultural groups that have demonstrated a desire and effort to continue to develop, a capacity to grow and contribute to Canada, and a clear need for assistance, the small and weak groups no less than the strong and highly organized. Second, the government will assist members of all cultural groups to overcome cultural barriers to full participation in Canadian society. Third, the government will promote creative encounters and interchange among all Canadian cultural groups in the interest of national unity. Fourth, the government will continue to assist immigrants to acquire at least one of Canada's official languages in order to become full participants in Canadian society.

(Canada, House of Commons, Debates, 1971, P8546 )

This was the first enunciation of a multicultural policy in the House of Commons.

While the Government response to Book IV spoke of policy elements addressed to all cultural groups, the resulting programs, begun in 1971, appeared to be directed solely at the other ethnic groups. Later, the notion of a need to sensitize the dominant groups to the reality of cultural pluralism was expressed and led in 1973 to the formation of the Canadian Consultative Council on Multiculturalism, a body composed of members of all cultural groups. In the same year, a program was also initiated which would involve the major cultural institutions in recognizing the expressions of the other ethnic groups as Canadian expressions.

In the year that followed, the idea of cultural pluralism was reinforced and arguments, supported by the Majority Attitudes Study (1976), were made that cultural pluralism was not divisive.

In 1982, the importance of multiculturalism was affirmed with the incorporation of section 27 into the Canadian Charter of Rights and Freedoms which requires that " the charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation of the multicultural heritage of Canadians". This section is not, however, a guarantee of multicultural rights; it is merely a rule of interpretation and only pertinent to the Charter.

In 1987, the Government introduced the Canadian Multiculturalism Act as a further indication of the need to recognize the reality of cultural diversity. The Act, however, contains some serious shortcomings. The element of greatest concern in the Government's approach to multiculturalism has been, and continues to be, the fact that such policies have only been applicable to certain groups. Conspicuous by their absence in the enunciation of every Canadian multicultural policy have been people of French and British origin. In fact, the words "ethnic" and "multicultural" appear to have erroneously taken on a meaning that does not include these two groups. Unfortunately, the Act perpetrates this error by not stating specifically that it will form the framework for the aspirations of all Canadians. Moreover, it does not include in its interpretation section any definition of multiculturalism.



## II BILL C-18

Before dealing with substance of this legislation, we would like to comment on the process followed in reviewing this Bill. In May, 1989, the Government gave first reading to Bill C-18. Subsequently, hearings were held before the committee charged with the legislation. The National Congress of Italian Canadians asked to appear before that committee to voice its very serious concerns. The committee at first refused to hear us on the grounds that we were represented by the Canadian Ethnocultural Council. We explained that the C.E.C. in this instance did not reflect our views but were again denied the opportunity to be heard. Ultimately, the committee relented but gave us a time for a hearing which made it virtually impossible for us to attend.

It is a source of great consternation to us that that committee would have refused our request on the grounds that it offered. Surely in a democratic society there is room for more than one voice on multicultural issues. While we remain members of the C.E.C., that body does not necessarily reflect the views of our constituency at all times. Every member of the C.E.C. has the right to dissent from any position taken by the C.E.C. and it does not give up its right to make its own case by virtue of membership.

Upon being refused by the legislative committee of the House of Commons, we then wrote to the Clerk of the Senate and the Clerk of your committee and spoke to the chair of this committee about the need for our distinct point of view to be heard and about the need to give some thoughtful consideration to legislation which has profound implications for Canadians. We have frankly been more than a little surprised by the haste in which both the Canadian Multiculturalism Act and Bill C-18 are being rushed to proclamation. It is our view that the Senate could perform a most valuable service to Canada by pausing to think and consider what the effects of this legislation will be and by allowing those groups who wish to make representations to make them. That is the essence of the democratic process.

#### ISSUES

The National Congress of Italian Canadians has reviewed Bill C-18 and feels that the Bill as currently drafted is not acceptable. While the notion of a separate department of multiculturalism may be desirable, some key amendments must be made to the Bill in order to ensure that this new department not enshrine a ghetto for a significant component of the population. The issues that the Bill must address to achieve effective multiculturalism are outlined below.

## 1. Definition of Multiculturalism

The Bill offers no definition of multiculturalism. It is not clear whether it will apply to all cultures or only to the non-British, non-French segments of the Canadian population. Without a clear statement that the department is applicable to all Canadians, the legislation is open to the interpretation that it is only for some Canadians and not for all. Surely, it cannot be the intent of the Government to create two classes of Canadians.

We therefore recommend that a definition of multiculturalism be added to the Bill to provide that multiculturalism means a recognition of the equality of all cultures and the right of such cultures to equal treatment, equal protection under the law and equal benefit of the law.

## 2. Role of the Department of Multiculturalism

Any department of multiculturalism to be effective must have clear responsibility for the implementation and monitoring of multiculturalism throughout government. Such a department must be charged with developing government-wide multicultural policies and ensuring that all government departments and personnel promote and adhere to such policies. It must be the central body responsible for a co-ordinated approach to multiculturalism.



We therefore recommend that any department of multiculturalism be clearly identified as the principal department responsible for all government multicultural policies and initiatives.

### 3. Services To all Canadians

The mandate of a department must include services to all Canadians. Without that stipulation, any department would be seen as a vehicle for special interest group whose right to equality has not yet been recognized. A department should oversee cultural programs of interest to all Canadians. The Standing Committee on Multiculturalism in its brief presented in 1987 had recommended an appropriate list of functions for which a new department should be responsible. The inclusion of the Canada Council figured prominently in that list and underlined the need for programs that affect all Canadians to be classified as multicultural programs. The inclusion of a wide range of cultural programs originating in all government departments would have the additional benefit of creating some economies of scale.

We therefore recommend that any department of multiculturalism be given specific responsibility to administer all programs of a cultural nature that affect all Canadians.

#### 4. Independence of a Department of Multiculturalism.

In order to be able to function effectively, a department of multiculturalism should be given adequate human and financial resources to fulfill the roles set out above. It should also be given sufficient resources to allow it to be independent of any currently existing departments. Without that independence the implementation and monitoring functions we have previously discussed can have no meaning or effect.

We therefore recommend that any department of multiculturalism be separately constituted from any other government departments and in particular from the Department of the Secretary of State with sufficient resources to allow it to discharge its mandate.

#### 5. Strengthening of the Canadian Multiculturalism Act.

The Canadian Multiculturalism Act is, as has been noted above and as we have represented in other briefs, weak legislation denoting an interest in recognizing the existence of multiculturalism but lacking in effective protection and enforcement mechanisms. In order to ensure that multiculturalism is a government priority, this legislation must be strengthened. A department of multiculti-

turalism to function effectively as we have suggested must be given strong legislative tools.

We therefore recommend that the Canadian Multiculturalism Act be amended to require compliance with the government's multiculturalism policies throughout the government.

#### 6. Additional Recommendations in Aid of Multiculturalism.

We are persuaded by the arguments made by the Standing Committee on Multiculturalism with regard to the creation of a Commissioner of Multiculturalism and a Cabinet Committee on Multiculturalism. A Commissioner of Multiculturalism, modelled on the successful office of the Commissioner of Bilingualism would bring in our view the important elements of visibility and a greater accountability to the implementation of multicultural policies. A Commissioner would moreover perform a very useful function in keeping the public informed on the status of multiculturalism and its advances, if any, on a regular basis. We are also persuaded that a Cabinet Committee on Multiculturalism would facilitate the central importance of multiculturalism by ensuring that the highest levels of government take responsibility for this very real fact of Canadian life and for the policies directed to it.



We therefore recommend that serious consideration be given to the creation of Commissioner of Multiculturalism and of a Cabinet Committee on Multiculturalism.

## CONCLUSION

Multiculturalism is a reality which we all live in Canada today but which has yet to be translated in and safeguarded by effective legislation. Bill C-18 does little to change the status quo. On the contrary we fear that Bill C-18, if not amended as suggested, will cause a deterioration of the current state by creating arbitrary distinctions between Canadians of French and British origin and other Canadians. We cannot support any initiative that would undermine the fundamental equality of Canadians. At the very least such legislation must include a clear definition of multiculturalism as applicable to all Canadians and give to any department of multiculturalism responsibility over government-wide programs that affect the cultural aspirations and equality of all Canadians regardless of ethnic origin. To support anything less in our view would be contrary to our view of true multiculturalism.

### III NATIONAL CONGRESS OF ITALIAN CANADIANS

The National Congress of Italian Canadians (the "Congress") is an umbrella organization representing the over one million Canadians of Italian background living across Canada.

One of the major functions of the Congress is to engage individuals, groups and associations in a dialogue and, through a consultative process, to arrive at common solutions dealing with the social, cultural, educational and economic aspirations and needs of people of Italian origin within a Canadian Context.

Founded in 1974, the Congress is made up of a National Executive Committee whose headquarters are in the City of Ottawa, seven affiliated regions each representing a geographical division of Canada and a number of Districts in those regions where the concentration of Italian Canadians is such as to warrant their creation.

All levels of the Congress, although functionally autonomous and having their own individual boards of directors, share the common objectives as set out by the Constitution, namely:

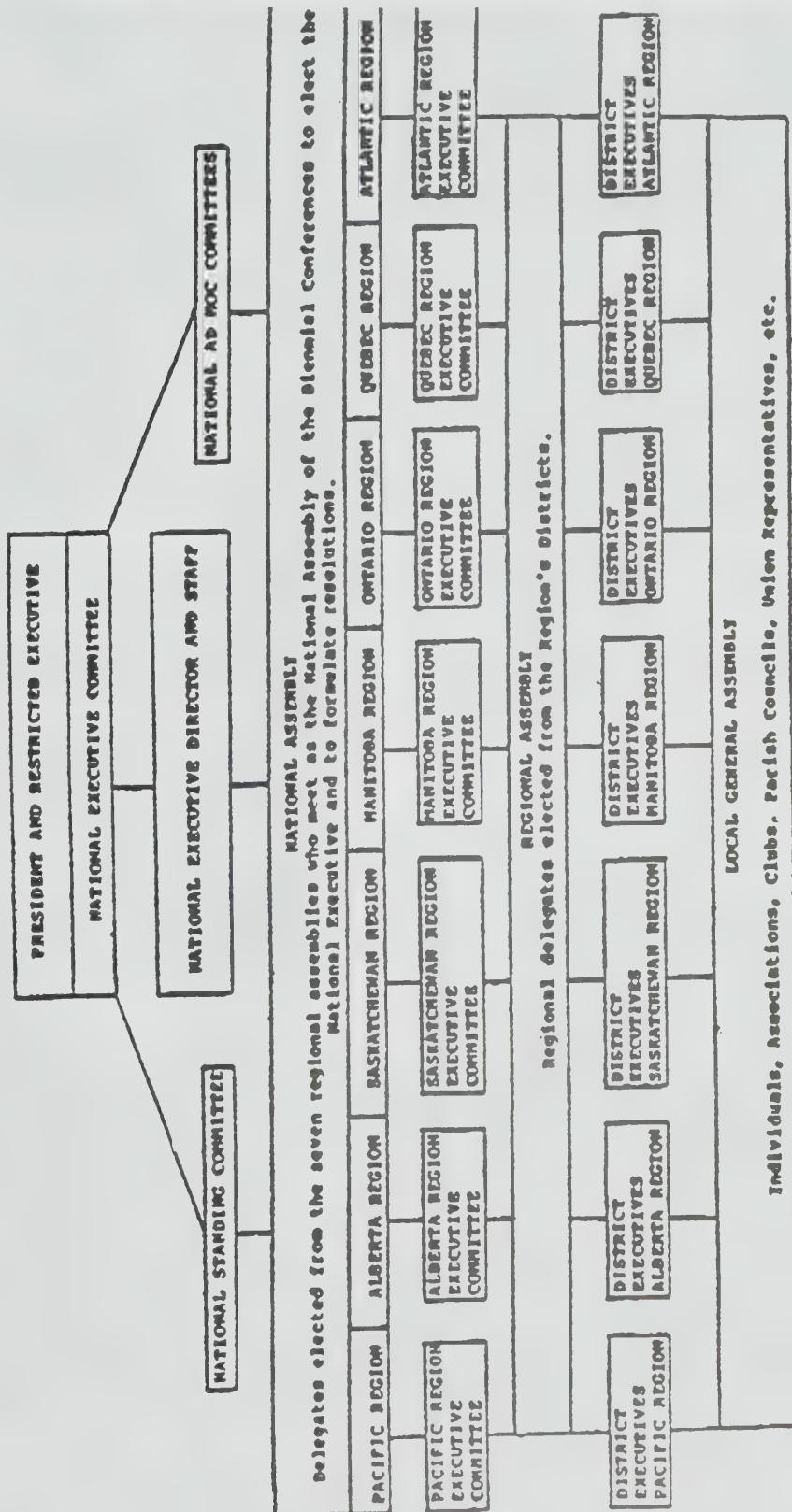
1. to foster the evolution of a better Canadian society by promoting mutual understanding, goodwill and co-operation between Canadians of Italian and other origins;

2. to act as a linkage among various Italian Canadian communities and organizations which are dispersed across the country;
3. to provide, when required, a means of two-way consultation between the Italian Canadian community and Canada and various governments and organizations;
4.
  - a) to promote activities among Italian Canadians;
  - b) to provide a means for expanding local and regional activities, with the consent of the organizations concerned, on to a national scale so that many more people may benefit from them;
5. to promote and encourage the involvement of Italian Canadians in public affairs;
6. to disseminate information and news for the benefit of the Italian Canadian community;
7.
  - a) to foster the retention among Italians in Canada of their rich cultural heritage;
  - b) to interpret the attributes of their heritage to fellow Canadians and to promote creative encounters and interchanges with other Canadian cultural groups;



8. to represent, promote and defend the interests and welfare of Italian Canadians.

# STRUCTURE OF THE NATIONAL CONGRESS OF ITALIAN-CANADIANS



## Annexe «AS-26»

**I HISTORIQUE DU MULTICULTURALISME**

Au moment de la Confédération, en 1867, le Canada était sans conteste un pays bilingue et biculturel. Les colonies qui s'étaient unies comptaient trois millions et quart d'habitants dont la plupart étaient d'origine britannique ou française. Seul un petit nombre d'entre eux étaient d'autres origines, mais le problème de la conservation de leur culture ne se posait pas puisqu'ils étaient censés s'intégrer à la société canadienne en s'identifiant aux modèles britannique ou français établis dès les débuts de la colonisation.

La première Loi sur l'immigration remonte à 1869. Ce sont cette loi et les trois autres qui l'ont suivie ainsi que le grand nombre de modifications et de décrets du conseil dont elles ont fait l'objet qui ont déterminé dans une large mesure la composition ethnique actuelle de la société canadienne.

À l'origine, seule était encouragée l'immigration d'agriculteurs et de gens de maison. On accordait la préférence aux immigrants de pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni et "certains pays de l'Europe du Nord" parce qu'on supposait que ces gens étaient mieux en mesure de s'intégrer au mode de vie des Canadiens.

Au fil des ans, on a changé les critères pour accueillir des immigrants d'autres pays, mais l'assimilation progressive des nouveaux arrivants restait un objectif. C'est seulement après le Livre blanc de 1965 et les règlements qui ont suivi en 1967 que les critères d'admission ont vraiment changé. On a aboli la discrimination fondée sur la race, la couleur, la religion et le sexe. On a adopté pour seul critère d'admission les besoins de main-d'oeuvre du Canada et substitué aux préférences culturelles et raciales le degré d'instruction et les compétences professionnelles et techniques.

En théorie, donc, la politique canadienne d'immigration a évolué considérablement dans la mesure où elle permet d'accueillir, non sans restrictions toutefois, les immigrants de toutes les origines culturelles. C'est ainsi qu'à la société canadienne biculturelle s'est substituée une société qui s'accommode des différences culturelles, linguistiques et raciales de ses membres.

Cette nouvelle conception de la société canadienne a pris forme en 1963 avec la création de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Même si on réclamait de plus en plus depuis le début des années 50 un réexamen des modèles traditionnels de la société canadienne, c'est le Livre IV du rapport de la Commission (Canada, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, 1970) qui énonce clairement la position "ethnique" :



"Comme la survie des Canadiens-Français et la survie du Canada en tant qu'union politique sont les deux thèmes dominants, il ne faut pas s'étonner que les Canadiens d'origine ethnique autre que française ou britannique soient presque complètement passés sous silence. Leur présence au Canada est habituellement oubliée et la rareté des fois où l'on en parle donne à penser qu'ils deviendront des Canadiens lorsqu'ils auront submergé leur identité ethnique."

Voici les points saillants du Livre IV :

1. La Commission examine la culture sous ses aspects sociaux et artistiques. Elle envisage, en fait, ces dimensions dans la plupart de ses recommandations. Celles-ci portent, entre autres, sur la discrimination (recommandation 1), sur l'enseignement des langues et des cultures patrimoniales (recommandations 3, 5, 6, 7), sur la nécessité d'étudier "les effets produits par l'image des autres groupes ethniques" que projettent les médias (recommandation 11) et sur l'appui gouvernemental aux organismes culturels et de recherche des autres groupes ethniques (recommandation 14).
2. La Commission déclare qu'il est psychologiquement avantageux pour l'être humain de conserver ses racines et qu'il est alors d'autant mieux en mesure de contribuer à la société : "Couper de ses racines l'homme, être pensant et sensible, risquerait tout simplement d'appauvrir sa personnalité et de priver la société d'une partie des valeurs qu'il lui apporte". (section 8).
3. La Commission considère comme souhaitable l'intégration des autres groupes ethniques à l'une ou l'autre des deux sociétés dominantes. Elle tâche de définir la différence entre l'intégration et l'assimilation : "L'intégration, au sens large du terme, n'implique pas, pour l'individu, la perte de son identité, de ses caractéristiques premières, de sa langue et de sa culture d'origine. (...) L'assimilation implique l'identification quasi totale à un autre groupe linguistique et culturel; l'individu renonce alors à son identité." Bien que la Commission insiste pour que les deux soient offertes aux immigrants, elle considère l'intégration comme l'option la plus avantageuse pour la société canadienne (section 12).
4. La Commission parle de la discrimination: "De même que les membres de tous les groupes souffrent de discrimination, de même les membres de presque tous les autres groupes la pratiquent, même à l'égard de ceux de la même origine ethnique." Elle préconise donc l'adoption d'une loi nationale de protection des droits de la personne. (section 19).

5. La Commission reconnaît l'influence favorable que les autres groupes ethniques exerce sur la société canadienne et donne un compte rendu sociologique et historique de leurs contributions aux deux cultures dominantes. (sections 23, 24, 30).
6. La Commission donne à entendre qu'une politique de biculturalisme conviendrait au Canada, mais elle rejette entièrement le concept du multiculturalisme : "Le Canada reconnaît deux langues officielles et possède deux cultures dominantes qui ont produit deux sociétés - la francophone et l'anglophone - lesquelles forment deux communautés distinctes dans le grand ensemble canadien." Dans ces conditions, on admettrait la diversité culturelle "tout en ayant pleine conscience de la présence de deux cultures dominantes, l'anglaise et la française". (section 26).
7. La Commission souligne les liens puissants qui existent entre une culture et sa langue et encourage l'enseignement des langues patrimoniales là où la demande le justifie. Cet enseignement devrait viser "à protéger la contribution que ces langues et ces cultures peuvent apporter à la qualité de vie des Canadiens". En outre, à cause de la valeur de cette contribution, la politique de bilinguisme devait viser à soutenir plutôt qu'à menacer les autres langues pourvu que celles-ci ne soient pas promues aux dépens de la seconde langue officielle. (article 28).
8. La Commission soutient que, comme les autres groupes ethniques doivent avoir le droit de sauvegarder leur langue et leur culture dans un cadre bilingue et biculturel, l'appui du gouvernement est nécessaire du fait que "les bienfaits de l'immigration et de la diversité linguistique profitent à la société canadienne dans son ensemble". (article 31). 9. En général, la Commission considère que le soutien apporté aux autres groupes ethniques doit viser à renforcer la société bilingue et biculturelle décrite dans les volumes précédents de son rapport.

En réponse au Livre IV de la Commission B et B, le premier ministre Pierre Elliot Trudeau a annoncé, le 8 octobre 1971, une politique qui offrirait "les moyens les plus appropriés pour assurer la liberté culturelle des Canadiens". (Canada, Chambre des communes, Débats 1971, p. 8546).

Dans sa réponse, le gouvernement accepte les dimensions sociales et artistiques de la culture telles que la Commission les a définies de même que sa théorie suivant laquelle il est psychologiquement avantageux pour un individu de conserver son patrimoine culturel. Il déclare également que la nouvelle politique doit contribuer à faire disparaître les attitudes discriminatoires et les jalousies interculturelles. Il accepte l'idée que la culture et la langue sont liées et déclare que la valeur culturelle d'autres langues n'affaiblit pas la position des deux langues officielles. En outre, il convient que les autres groupes ethniques doivent recevoir l'aide du gouvernement pour protéger leurs droits culturels et linguistiques.

Dans sa réponse, cependant, tout en proposant d'accepter l'esprit du Livre IV de la Commission B et B et en acceptant ses 16 recommandations, le gouvernement modifie ou amplifie certains des points soulevés par la Commission B et B.

D'abord, il rejette la notion de biculturalisme en faveur du multiculturalisme: "...il ne saurait y avoir une politique culturelle pour les Canadiens d'origine britannique et française et une autre pour les autochtones et une troisième pour tous les autres." Il ne va pas jusqu'à déclarer qu'il y a deux cultures dominantes. Il parle de deux langues officielles plutôt que deux cultures officielles: "Car s'il y a deux langues officielles, il n'y a pas de culture officielle, et aucun groupe ethnique n'a préséance sur les autres". Par conséquent, le gouvernement rejette la proposition du Livre IV portant d'intégrer les immigrants à l'une ou l'autre des deux cultures dominantes.

Dans sa réponse, le gouvernement va plus loin en introduisant deux concepts qui ne figuraient pas dans le Livre IV. En parlant de l'appui à apporter aux autres groupes ethniques, le premier ministre Trudeau annonce: "Le gouvernement appuiera et encouragera les cultures et les groupes ethniques qui donnent structure et vitalité à notre société. Il les encouragera à partager leurs valeurs culturelles avec les autres Canadiens de manière à enrichir notre vie à tous". Pour la première fois, on préconisait non seulement le maintien des valeurs culturelles, mais leur partage.

Le second concept, c'est le lien qui existe entre le civisme et le multiculturalisme: "Si l'unité nationale doit vouloir dire quelque chose de profondément personnel, elle doit être fondée sur la confiance des gens dans leur propre identité; c'est ainsi qu'on parvient à respecter celle des autres et à vouloir partager des idées, des attitudes et des croyances."



Voici comment le premier ministre a décrit la politique de multiculturalisme :

"Premièrement, dans la mesure où les ressources le permettent, le gouvernement cherchera à aider tous les groupes culturels canadiens qui montrent qu'ils ont la volonté de continuer à se développer, qu'ils sont capables de grandir et de contribuer au Canada et qu'ils ont besoin d'aide, autant les groupes petits et faibles que ceux qui sont forts et bien organisés. Deuxièmement, le gouvernement aidera les membres de tous les groupes culturels à surmonter les obstacles culturels à leur pleine participation à la société canadienne. Troisièmement, le gouvernement favorisera, dans l'intérêt de l'unité nationale, les rencontres et les échanges constructifs entre tous les groupes culturels canadiens. Quatrièmement, le gouvernement continuera d'aider les immigrants à apprendre au moins une des deux langues officielles du Canada pour qu'ils puissent devenir des membres à part entière de la société canadienne."

(Canada, Chambre des communes, Débats, 1971, p. 8546)

Il s'agit là du premier énoncé de la politique du multiculturalisme dans la Chambre des communes.

Bien que le gouvernement parle, dans sa réponse au Livre IV, des éléments de politique conçus pour tous les groupes culturels, les programmes mis en branle en 1971 semblaient s'adresser uniquement aux autres groupes ethniques. Plus tard, l'idée qu'il fallait sensibiliser les groupes dominants à la réalité du pluralisme culturel a fait surface et elle a conduit, en 1973, à la formation du Conseil consultatif canadien sur le multiculturalisme, organisme composé de membres de tous les groupes culturels. La même année, un programme a été mis sur pied en vue d'inciter les grandes institutions culturelles à reconnaître les manifestations culturelles des autres groupes ethniques comme des manifestations culturelles canadiennes.

Au cours de l'année suivante, l'idée de pluralisme culturel s'est renforcée et des arguments étayés par l'Étude sur les attitudes de la majorité (1976) ont été avancés qui tendent à montrer que le pluralisme culturel n'est pas source de divisions.

En 1982, l'importance du multiculturalisme a été affirmée par l'inclusion de l'article 27 dans la Charte canadienne des droits et libertés, lequel se lit comme suit: "Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens." Cet article ne garantit pas, toutefois, les droits multiculturels; il n'est qu'une règle d'interprétation valable pour la seule Charte.

En 1987, le gouvernement a présenté la Loi canadienne sur le multiculturalisme pour encore mieux mettre en relief la réalité de la diversité culturelle. Cette loi accuse, toutefois, de graves lacunes. Ce qui préoccupe surtout dans l'attitude du gouvernement à l'égard du multiculturalisme, c'est que ses politiques ne s'appliquent qu'à certains groupes. Dans tous les énoncés de la politique canadienne de multiculturalisme, les Canadiens d'origine française ou anglaise brillent par leur absence. En fait, les termes "ethnique" et "multiculturel" semble avoir pris à tort un sens qui exclut ces deux groupes. Malheureusement, la loi perpétue cette erreur en ne précisant pas qu'elle doit servir de cadre aux aspirations de tous les Canadiens. En outre, elle ne donne pas de définition du multiculturalisme.

## II LE PROJET DE LOI C-18

Avant de passer au contenu du projet de loi C-18, nous aimerions parler des modalités de son étude. Il a été lu pour la première fois en mai 1989. Son comité législatif a par la suite tenu ses audiences. Le Congrès national des Italo-Canadiens a demandé à comparaître devant lui pour faire entendre ses préoccupations. Le comité a d'abord rejeté notre demande sous prétexte que nous sommes représentés par le Conseil ethnoculturel canadien. Nous lui avons expliqué que, en l'occurrence, le CEC ne partageait pas nos vues, mais en vain. Le Comité a fini par se raviser, mais il a fixé notre comparution à une heure à laquelle nous ne pouvions pas nous rendre.

Nous sommes consternés par les raisons que le comité nous a données pour justifier le rejet de notre demande. Il y a sûrement, dans une société démocratique, place pour plus d'une voix dans le dossier multiculturel. Bien que nous restions membres du CEC, cet organisme ne partage pas nécessairement les vues de nos membres en tout temps. Tous les membres du CEC ont le droit de diverger des positions qu'il adopte et ne renoncent pas à leur droit de faire valoir leur position du seul fait qu'ils en font partie.

Après ce refus du comité législatif, nous avons écrit au greffier du Sénat et au greffier de votre comité et nous avons fait comprendre au président de votre comité que nous tenions à faire entendre nos vues et qu'il importait d'examiner à fond un projet de loi qui a des répercussions profondes sur tous les Canadiens. Nous sommes franchement surpris par la hâte que met le gouvernement à faire proclamer la Loi canadienne sur le multiculturalisme et le projet de loi C-18. Nous estimons que le Sénat pourrait rendre un insigne service au Canada en réfléchissant mûrement sur les effets de ce projet de loi et en permettant aux groupes qui veulent se faire entendre de le faire. C'est là l'essence même de notre système démocratique.

## QUESTIONS

Après avoir examiné le projet de loi C-18, le Congrès national des Italo-Canadiens estime qu'il n'est pas acceptable dans sa version actuelle. Il est peut-être souhaitable de mettre sur pied un ministère du Multiculturalisme, mais il faut apporter au projet de loi des modifications importantes afin de garantir que ce nouveau ministère ne mène pas à la ghettoïsation d'une bonne partie de la population. Suivent les éléments que doit contenir le projet de loi C-18 si l'on veut que le multiculturalisme soit efficace.

### 1. Définition du multiculturalisme

Le projet de loi ne contient pas de définition du multiculturalisme. Il ne stipule pas qu'il s'applique s'applique à toutes les cultures ou seulement aux Canadiens qui ne sont pas d'origine britannique ou française. S'il n'est pas précisé clairement que le ministère s'adresse à tous les Canadiens, on pourra penser qu'il ne s'adresse qu'à certains d'entre eux. Le gouvernement n'a sûrement pas l'intention de créer deux classes de Canadiens.

**Nous recommandons donc d'inclure une définition du multiculturalisme dans le projet de loi pour préciser que le multiculturalisme veut dire que toutes les cultures sont sur un pied d'égalité, que la loi s'applique également à toutes et que toutes ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi.**

### 2. Le rôle du ministère du Multiculturalisme

Pour être efficace, le ministère du Multiculturalisme doit avoir le mandat clair de mettre en oeuvre et de surveiller le multiculturalisme à l'échelle de l'administration fédérale. Un ministère de ce genre doit être chargé d'élaborer des politiques multiculturelles qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration fédérale et de s'assurer que tous les ministères et les employés de l'État adhèrent à ces politiques et en font la promotion. Il doit être un organisme central responsable de la coordination du multiculturalisme.

**Nous recommandons donc que le ministère du Multiculturalisme soit clairement identifié comme le principal ministère responsable de toutes les politiques et initiatives du gouvernement en matière de multiculturalisme.**



### 3. Les services à tous les Canadiens

Le ministère doit avoir le mandat de rendre ses services à tous les Canadiens. Sans cette précision, le ministère peut être considéré comme l'organisme auquel s'adresse un groupe d'intérêt spécial dont le droit à l'égalité n'est pas encore reconnu. Le ministère devrait être chargé des programmes culturels d'intérêt pour tous les Canadiens. Dans son document présenté en 1987, le Comité permanent du multiculturalisme recommandait une liste de fonctions dont pourrait être chargé le nouveau ministère. Le Conseil canadien des Arts figurait dans cette liste, ce qui soulignait que les programmes qui s'adressent à tous les Canadiens doivent être classés comme programmes multiculturels. L'inclusion d'une large gamme de programmes culturels des autres ministères aurait l'avantage supplémentaire de créer des économies d'échelle.

**Nous recommandons donc que le futur ministère du multiculturalisme soit expressément chargé d'administrer tous les programmes de nature culturel qui touchent tous les Canadiens.**

### 4. L'indépendance du ministère du Multiculturalisme

Pour bien fonctionner, le ministère du Multiculturalisme doit être doté des ressources humaines et financières dont il a besoin pour s'acquitter des rôles indiqués ci-dessus. Il doit également recevoir des ressources suffisantes pour assurer son indépendance à l'égard des autres ministères. Sans cette indépendance, les fonctions de mise en oeuvre et de surveillance dont nous avons déjà parlé n'auront ni sens ni effet.

**Nous recommandons donc que le ministère du Multiculturalisme soit constitué séparément des autres ministères du gouvernement, en particulier du Secrétariat d'État, et qu'il reçoive des ressources suffisantes pour pouvoir s'acquitter de son mandat.**

### 5. Le renforcement de la Loi canadienne sur le multiculturalisme

La Loi canadienne sur le multiculturalisme est, comme nous l'avons dit plus haut et dans nos mémoires, une loi faible qui manifeste le désir de reconnaître l'existence du multiculturalisme, mais dont les mécanismes de protection et de mise en application laissent à désirer. Pour que le multiculturalisme devienne une priorité du gouvernement, il faut renforcer cette loi. Pour que le ministère du Multiculturalisme puisse être aussi efficace que nous le souhaitons, il doit disposer de puissants moyens législatifs.

**Nous recommandons donc que la Loi canadienne sur le multiculturalisme soit modifiée pour exiger le respect des politiques gouvernementales de multiculturalisme à l'échelle de l'administration gouvernementale.**

6. **Recommandations supplémentaires à l'appui du multiculturalisme**

Nous appuyons les arguments avancés par le Comité permanent du multiculturalisme en faveur de la création d'un commissaire au multiculturalisme et d'un comité du Cabinet sur le multiculturalisme. Un commissaire au multiculturalisme sur le modèle du commissaire au bilinguisme ferait mieux connaître les politiques de multiculturalisme et assurerait mieux la mise en oeuvre des politiques de multiculturalisme. Le commissaire jouerait en outre un rôle très utile en tenant le public régulièrement au courant de l'état du multiculturalisme et de ses éventuels progrès. Nous sommes également convaincus qu'un comité du Cabinet sur le multiculturalisme mettrait en relief l'importance capitale du multiculturalisme en garantissant que les plus hauts échelons du gouvernement prennent la responsabilité de ce fait très réel de la vie canadienne et des politiques en la matière.

**Nous recommandons donc qu'on envisage sérieusement la possibilité de créer un commissaire au multiculturalisme et un comité du Cabinet sur le multiculturalisme.**

**CONCLUSION**

Le multiculturalisme est une réalité de la vie de tous les Canadiens, mais il ne bénéficie pas encore de la protection d'une loi efficace. Le projet de loi C-18 ne modifie guère l'état de choses. Au contraire, nous craignons que, s'il n'est pas modifié comme nous le proposons, il entraînera une détérioration de la situation actuelle en créant des distinctions arbitraires entre les Canadiens d'origine française et britannique et les autres. Nous ne saurions appuyer une initiative qui compromet l'égalité fondamentale de tous les Canadiens. À tout le moins, cette loi doit comprendre une définition sans équivoque du multiculturalisme comme s'appliquant à tous les Canadiens et charger le ministère du Multiculturalisme des programmes qui, à l'échelle de l'administration fédérale, ont des incidences sur les aspirations culturelles et sur l'égalité de tous les Canadiens peu importe leur origine ethnique. Tout ce qui ne va pas dans ce sens serait contraire à notre vision du vrai multiculturalisme.

### III LE CONGRÈS NATIONAL DES ITALO-CANADIENS

Le Congrès national des Italo-Canadiens (le "Congrès") est un organisme parapluie qui représente plus d'un million de Canadiens d'origine italienne d'un océan à l'autre.

Le Congrès a pour fonction, entre autres, de favoriser le dialogue entre particuliers, groupes et associations et, par le moyen de consultations, d'en arriver à des solutions communes relatives aux aspirations et aux besoins sociaux, culturels, éducatifs et économiques des Canadiens d'origine italienne.

Fondé en 1974, le Congrès se compose d'un comité exécutif national dont le siège est à Ottawa, de sept divisions représentant chacune une région géographique du Canada et d'un certain nombre de districts là où la concentration des Italo-Canadiens en justifie la création.

Tous les niveaux du Congrès, bien qu'ils soient autonomes et dotés de leur propre conseil d'administration, partagent les objectifs énoncés dans notre constitution, à savoir:

1. favoriser l'évolution d'une société canadienne meilleure en favorisant la compréhension, la bonne volonté et la coopération entre les Canadiens d'origine italienne et les Canadiens d'autres origines;
2. servir de lien entre les diverses communautés et organisations d'Italo-Canadiens qui sont dispersés partout au pays;
3. fournir, au besoin, un mécanisme de consultations entre la communauté italo-canadienne et le Canada et les divers gouvernements et organismes;
4.
  - a) promouvoir des activités parmi les Italo-Canadiens;
  - b) offrir un moyen d'amplifier, avec le consentement des organismes concernés, les activités locales et régionales à l'échelle nationale de façon à en faire profiter le plus de gens possible;
5. promouvoir et encourager la participation des Italo-Canadiens aux affaires publiques;
6. diffuser des renseignements et des nouvelles à l'intention de la communauté italo-canadienne;
7.
  - a) favoriser, chez les Italo-Canadiens, la conservation de leur riche patrimoine culturel;
  - b) faire comprendre les attributs de leur patrimoine aux autres Canadiens et faciliter les rencontres et les échanges avec d'autres groupes culturels canadiens;



- 
8. exposer, faire valoir et défendre les intérêts des Italo-Canadiens de manière à améliorer leur bien-être.

ORGANIGRAMME DU CONGRÈS NATIONAL DES ITALO-CANADIENS

## PRÉSIDENT ET EXÉCUTIF RESTREINT

## COMITÉ EXÉCUTIF NATIONAL

## DIRECTEUR ET PERSONNEL DE L'EXÉCUTIF NATIONAL

## COMITÉ PERMANENT NATIONAL

## COMITÉ SPÉCIAL NATIONAL

## ASSEMBLÉE NATIONALE

Les délégués élus au sein des sept assemblées régionales se rencontrent à l'assemblée nationale de la conférence biennale pour élire l'exécutif national et adopter des règlements.

## Région du Pacifique

Comité exécutif de la Région du Pacifique

## Région de l'Alberta

Comité exécutif de la région de l'Alberta

## Région de la Saskatchewan

Comité exécutif de la région de la Saskatchewan

## Région du Manitoba

Comité exécutif de la région du Manitoba

## Région de l'Ontario

Comité exécutif de la région de l'Ontario

## Région du Québec

Comité exécutif de la région du Québec

## Région de l'Atlantique

Comité exécutif de la région de l'Atlantique

## ASSEMBLÉE RÉGIONALE

Les délégués des régions élus des districts de la région.

## Exécutifs de district

Région du Pacifique

## Exécutifs de district

Région de l'Alberta

## Exécutifs de district

Région de la Saskatchewan

## Exécutifs de district

Région du Manitoba

Exécutifs de district  
Région de l'Ontario

Exécutifs de district  
Région du Québec

Exécutifs de district  
Région de l'Atlantique

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE LOCALE

Particuliers, associations, clubs, conseils de paroisse,  
représentants syndicaux, etc.

---











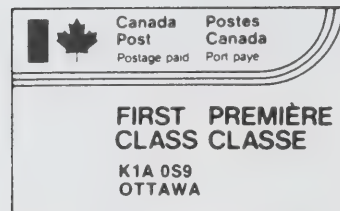












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES — TÉMOINS

### *From the Department of the Secretary of State of Canada:*

Mr. Jean T. Fournier, Under Secretary of State;  
Mr. Richard Clippingdale, Assistant Under Secretary of  
State, Corporate Policy and Public Affairs;  
Mrs. Shirley Serafini, Assistant Under Secretary of State,  
Multiculturalism;  
Mr. Louis Reynolds, General Counsel.

### *From the Canadian Jewish Congress:*

Mr. Alan Rose, Executive Vice-President;  
Mr. Eric Vernon, Director, National Office.

### *From the German-Canadian Congress:*

Mr. Gerry Weinzer, President;  
Mr. Claus Jobes, Executive Director.

### *Du Secrétariat d'État du Canada:*

M. Jean T. Fournier, sous-secrétaire d'État;  
M. Richard Clippingdale, sous-secrétaire d'État adjoint,  
Politiques ministérielles et Affaires publiques;  
Mme Shirley Serafini, sous-secrétaire d'État adjointe (Mul-  
ticulturalisme);  
M. Louis Reynolds, avocat général.

### *Du Congrès juif canadien:*

M. Alan Rose, vice-président exécutif;  
M. Eric Vernon, directeur, Bureau d'Ottawa.

### *Du Congrès germano-canadien:*

M. Gerry Weinzer, président;  
M. Claus Jobes, directeur exécutif.



Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Social Affairs, Science and Technology

*Chair:*  
The Honourable LORNA MARSDEN

Wednesday, November 7, 1990  
Tuesday, November 20, 1990

### Issue No. 27

#### First and last proceedings on:

Bill C-86, An Act to amend the  
Income Tax Act (child tax credit)

#### First and last proceedings on:

Bill C-87, An Act to amend the  
statute law in relation to war  
veterans

#### INCLUDING:

Seventeenth Report of the Committee  
and  
Eighteenth Report of the Committee

#### APPEARING:

The Honourable Gerald S. Merrithew,  
Minister of Veterans Affairs

#### WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires sociales, des sciences et de la technologie

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MARSDEN

Le mercredi 7 novembre 1990  
Le mardi 20 novembre 1990

### Fascicule n° 27

#### Premier et dernier fascicule concernant:

Projet de loi C-86, Loi modifiant  
la Loi de l'impôt sur le revenu  
(crédit d'impôt pour enfants)

#### Premier et dernier fascicule concernant:

Projet de loi C-87, Loi portant  
modification de la législation  
concernant les anciens combattants

#### Y COMPRIS:

Le dix-septième rapport du Comité  
et  
Le dix-huitième rapport du Comité

#### COMPARAÎT:

L'honorable Gerald S. Merrithew,  
Ministre des Anciens combattants

#### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Senator Lorna Marsden, *Chair*  
The Honourable Senator Brenda Robertson, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Austin	*MacEachen
Bonnell	(or Frith)
David	Marshall
Gigantès	*Murray
Hébert	(or Doody)
Kirby	Spivak
Lavoie-Roux	Thériault

*\*Ex Officio Members*  
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE  
LA TECHNOLOGIE

*Présidente:* L'honorable sénateur Lorna Marsden  
*Vice-présidente:* L'honorable sénateur Brenda Robertson  
et

Les honorables sénateurs:

Austin	*MacEachen
Bonnell	(ou Frith)
David	Marshall
Gigantès	*Murray
Hébert	(ou Doody)
Kirby	Spivak
Lavoie-Roux	Thériault

*\*Membres d'office*  
(Quorum 4)

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, of Wednesday, November 7, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly, that the Bill C-86, An Act to amend the Income Tax Act (child tax credit), be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald (Cape Breton), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, of Tuesday, November 20, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Marshall moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill C-87, An Act to amend the statute law in relation to war veterans, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Marshall moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald (Cape Breton), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 7 novembre 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, que le Projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (crédit d'impôt pour enfants), soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (Cape Breton), que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 20 novembre 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Marshall propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le Projet de loi C-87, Loi modifiant la Loi de législation concernant les anciens combattants, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (Cape Breton), que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 7, 1990  
(50)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 4:05 o'clock p.m., the Chair, the Honourable Senator Lorna Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bonnell, David, Lavoie-Roux, Marsden, Marshall, Robertson, Spivak and Thériault (8).

*Also present:* Mrs. Patricia MacDonald, Research Administrator, and Mr. Robert Dubrule, Tax Expert, Department of Finance.

*In attendance:* Senate reporters.

The Committee undertook its study of its Order of Reference dated November 7, 1990 respecting Bill C-86, An Act to amend the Income Tax Act (Child tax credit).

The Committee heard from the Research Administrator who, along with the tax expert, answered questions.

The Honourable Senator Thériault moved—

That the bill be reported to the Senate, without amendment.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Marsden informed the Committee that following consultations with the Sub-committee on Agenda and Procedure, the Committee will hear from representatives of the National Congress of Italian Canadians regarding Bill C-18 on Wednesday, November 14, 1990 beginning at 6 p.m. She also informed the Committee that the Minister of State (Multiculturalism and Citizenship) would be heard on the same subject at his convenience, if possible during the week following the adjournment of the House of Commons.

At 4:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, NOVEMBER 20, 1990  
(51)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 4:05 o'clock p.m., the Chair, the Honourable Senator Marsden, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bonnell, David, Lavoie-Roux, Marsden, Marshall, Robertson and Spivak (7).

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senator Kinsella.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 7 NOVEMBRE 1990  
(50)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 16 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bonnell, David, Lavoie-Roux, Marsden, Marshall, Robertson, Spivak et Thériault (8).

*Également présents:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, administrateur de la recherche et M. Robert Dubrule, expert fiscal, ministère des Finances.

*Aussi présents:* Les sténographes du Sénat.

Le Comité entreprend l'étude de son Ordre de Renvoi du 7 novembre 1990, concernant le Projet de Loi C-86, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (crédit d'impôt pour enfants).

Le Comité entend l'administrateur de la recherche. Cette dernière et l'expert fiscal répondent aux questions.

L'honorable sénateur Thériault propose—

Que le Projet de loi soit rapporté au Sénat, sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Marsden informe le Comité que, suite aux consultations menées avec le Sous-comité du programme et de la procédure du Comité, le Comité entendra les représentants du Congrès des Italo Canadiens au sujet du Projet de loi C-18, le mercredi 14 novembre 1990, à partir de 18 h 00. Elle informe le Comité que le Ministre d'État (Multiculturalisme et Citoyenneté) sera entendu sur le même sujet à sa convenance, si possible durant la semaine suivant l'ajournement de la Chambre des communes.

À 16 h 25, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du Président.

LE MARDI 20 NOVEMBRE 1990  
(51)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à 16 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Marsden (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bonnell, David, Lavoie-Roux, Marsden, Marshall, Robertson et Spivak (7).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Kinsella.



*Also present:* Mrs. Patricia MacDonald, Research Administrator.

*In attendance:* Senate reporters.

*Appearing:* The Honourable Gerald S. Merrithew, Minister of Veterans Affairs.

*Witnesses:*

*From the Department of Veterans Affairs:*

Mr. David Broadbent, Deputy Minister;

Mr. Richard Brunton, Assistant Director General, Legislative Affairs.

The Committee undertook its study of its Order of Reference dated November 20, 1990, respecting Bill C-87, An Act to amend the statute law in relation to war veterans.

The Committee heard from the Honourable Gerald S. Merrithew, Minister of Veterans Affairs. The Minister and his officials answered questions.

The Committee, meeting *in camera*, discussed the adoption of the bill.

The Honourable Senator Bonnell moved—

That the bill be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Committee considered its future business.

At 4:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Également présente:* M<sup>me</sup> Patricia MacDonald, administrateur de la recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable Gerald S. Merrithew, ministre des Anciens combattants.

*Témoins:*

*Du ministère des Anciens combattants:*

M. David Broadbent, sous-ministre;

M. Richard Brunton, assistant directeur général des affaires législatives.

Le Comité entreprend l'étude de son Ordre de renvoi du 20 novembre 1990, concernant le Projet de Loi C-87, Loi portant modification de la législation concernant les Anciens combattants.

Le Comité entend l'honorable Gerald S. Merrithew, ministre des Anciens combattants. Le ministre et ses adjoints répondent aux questions.

Le Comité, siégeant à *huis clos*, considère l'adoption du projet de loi.

L'honorable sénateur Bonnell propose—

Que le projet de loi soit rapporté au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité considère ses travaux futurs,

À 16 h 50, la séance est ajournée jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Serge Pelletier

*Clerk of the Committee*

## REPORTS OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, November 7, 1990

The Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

## SEVENTEENTH REPORT

Your Committee to which was referred the Bill C-86, An Act to amend the Income Tax Act (child tax credit), has in obedience to the Order of Reference of Wednesday, November 7, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

TUESDAY, November 20, 1990

The Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

## EIGHTEENTH REPORT

Your Committee to which was referred the Bill C-87, An Act to amend the statute law in relation to war veterans, has in obedience to the Order of Reference of Tuesday, November 20, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORTS DU COMITÉ

LE MERCREDI 7 novembre 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie à l'honneur de présenter son

## DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-86, Loi modifiant la loi de l'impôt sur le revenu (crédit d'impôt pour enfants), a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 7 novembre 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le MARDI 20 novembre 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie à l'honneur de présenter son

## DIX-HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-87, Loi portant modification de la législation concernant les anciens combattants, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 20 novembre 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

LORNA MARSDEN

*Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 7, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-86, An Act to amend the Income Tax Act (child tax credit), met this day at 4:00 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Marsden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** I would like to thank you all for coming on such short notice and to the staff of the committee for organizing the meeting with such short notice; but, as you all know, it is a very urgent matter.

We have with us, not as a witness but as a technical expert in case any questions may arise, Mr. Robert Dubrue from the Tax Policy Legislation Division, Department of Finance.

You should all have received a copy of a briefing note explaining the bill which Patricia MacDonald prepared for us very rapidly between yesterday and today. The bill itself consists of two paragraphs and is very straightforward. I am going to suggest that Patricia take us through the briefing note and, if we have any questions, we can put them and move rapidly to dealing with the bill.

**Ms. Patricia MacDonald, Researcher, Library of Parliament:** Bill C-86 is an act to amend the Income Tax Act for child tax credit and proposes to amend the income limit for prepayment of the refundable child tax credit for low-income families.

The proposed amendment was announced in the February 20, 1990 budget. It was introduced on October 11 as separate legislation in the House of Commons to expedite its consideration. On November 5, Bill C-86 was read the second time and referred to the Committee of the Whole. Following a brief debate, the bill was reported, read the third time and passed on November 5. It was sent to the Senate on November 6.

**The Chairman:** As I believe everyone knows, it received second reading this afternoon and has been referred to us. Unless there are any difficulties, we propose to give it third reading this afternoon in order that the cheques can go out. I think we need to move down to the section on the first and second clauses.

**Ms. MacDonald:** The bill comprises one clause which has two parts, clause 1(1) and 1(2). The current legislation in respect of child tax credit provides for an advance refund in the month of November instead of the spring. The credit is in the amount of two-thirds of the maximum credit allowed for the individual. Under the current legislation the only criteria to be eligible for an advance refund is an income of \$16,060 or less, and I am using 1988 figures. Under Bill C-86 the goal is to enlarge this scheme. People will receive a payment in November instead of the spring. They will receive a payment in the amount of two-thirds of the maximum credit that is allowable, and the criteria have been expanded. If you have

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 7 novembre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel a été renvoyé le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (crédit d'impôt pour enfants), se réunit aujourd'hui à 16 heures pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Lorna Marsden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Je tiens à vous remercier d'être venus malgré ce court préavis et je remercie le personnel du comité d'avoir organisé la séance en si peu de temps, mais comme vous le savez, il s'agit d'une question très urgente.

Nous recevons, non pas en tant que témoin mais comme expert au cas où des questions se poseraient, M. Robert Dubrue, de la Division de la politique et de la législation de l'impôt, au ministère des Finances.

Vous devriez tous avoir reçu un exemplaire de la note d'information que Patricia MacDonald a préparée très rapidement pour nous hier et aujourd'hui pour expliquer le projet de loi qui comporte lui-même deux paragraphes et est très simple. Je demanderais à Patricia de nous expliquer la note d'information; si nous avons des questions, nous pourrions les lui poser et nous passerons ensuite à l'examen de cette mesure.

**Mme Patricia MacDonald, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement:** Le projet de loi C-86 modifie la Loi de l'impôt sur le revenu en ce qui a trait au crédit d'impôt pour enfants et propose de modifier le seuil de revenu aux fins du paiement anticipé de ce crédit, aux familles à faible revenu.

La modification a été annoncée dans le budget du 20 février 1990. Le projet de loi a été déposé à la Chambre des communes le 11 octobre en tant que mesure distincte, afin d'en permettre un examen plus rapide. Le 5 novembre 1990, il a été lu pour la première fois et renvoyé au Comité plénier. Après un court débat, rapport a été fait du projet de loi, lequel a été lu pour la troisième fois et adopté le 5 novembre. Il a été envoyé au Sénat le 6 novembre.

**Le président:** Comme vous le savez probablement tous, le projet de loi a été lu pour la deuxième fois cet après-midi et il nous a été renvoyé. A moins qu'il n'y ait des difficultés, nous proposons de lire le projet de loi pour la troisième fois cet après-midi afin que les chèques puissent être expédiés. Nous devrions maintenant passer à l'examen des dispositions de cette mesure.

**Mme MacDonald:** Le projet de loi compte un article de deux paragraphes. La loi actuelle prévoit le paiement anticipé du crédit d'impôt pour enfants en novembre plutôt qu'au printemps. Le montant équivaut aux deux tiers du crédit maximum autorisé par enfant. Actuellement, le seul critère d'admissibilité au paiement anticipé c'est d'avoir un revenu de 16 060 \$ ou moins, selon les chiffres de 1988. Le projet de loi C-86 assouplit ces conditions. Les gens recevront, en novembre plutôt qu'au printemps, un paiement dont le montant équivaudra aux deux tiers du crédit maximum autorisé; les modalités ont également été assouplies. Une famille de trois enfants ou plus ayant un revenu de 24 090 \$ ou moins, toujours selon les chiffres



[Text]

three or more children, an income of \$24,090 or less, again 1988 figures, you will be eligible for this advance refund in November. The feeling is that this is a way of meeting the special needs of people with larger families so that they can have an advance of that refund at this time of the year when costs are greater for families.

**Le sénateur Thérèse Lavoie-Roux:** Comme je ne suis pas familière avec la loi de l'impôt sur le revenu au fédéral . . . En fait, ça n'ajoute pas d'argent.

**Mme MacDonald:** Non, c'est exact, sénateur Lavoie-Roux.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** C'est simplement qu'on le rend un peu plus flexible et que ceux qui ont des revenus jusqu'à 24 000\$ peuvent aussi recevoir un prépaiement.

**Mme MacDonald:** Oui, sénateur.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Quels sont les avantages du prépaiement?

**Mme MacDonald:** Quels sont les avantages?

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Oui.

**Mme MacDonald:** C'est le fait que l'on peut avoir une partie de l'argent maintenant.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Oui, mais vous ne l'aurez pas au printemps.

**Mme MacDonald:** Oui, mais souvent les besoins sont beaucoup plus importants à l'hiver parce que, à ce moment-là, il y a le coût du chauffage, les vêtements d'hiver et il y a la fête de Noël et des choses comme ça.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** D'accord, je vous remercie.

**Le sénateur Thériault:** Est-ce que vous pouvez me dire si ceux qui ne remplissent pas leurs formules d'impôt, reçoivent aussi un chèque? Comment retrouvez-vous ces gens?

**Mme MacDonald:** Je ne le sais pas exactement mais j' imagine qu'il faut faire une demande.

**Le sénateur Thériault:** Alors, si on ne fait pas de demande, on ne reçoit pas de chèque, est-ce cela?

**Mme MacDonald:** Ça, je ne le sais pas. Mais il faudrait le demander à monsieur Dubrulé.

**M. Robert Dubrulé, agent principal de la politique de l'impôt:** Il n'y a pas à faire de demande. Le paiement anticipé du crédit est basé sur les données de la déclaration d'impôt de l'année antérieure, c'est-à-dire, l'année 1989. Alors, dans la mesure où une personne a produit une déclaration d'impôt pour 1989, Revenu Canada prend les données à partir de cette déclaration-là et envoie automatiquement le chèque, sans qu'aucune application ne soit nécessaire.

**Le sénateur Thériault:** Je le sais. Je sais aussi qu'il y a des personnes qui ne remplissent pas leurs formules d'impôt ou ne font pas de déclaration d'impôt.

**M. Dubrulé:** Si ces personnes-là ne remplissent pas de formules, non seulement ils n'ont pas droit au paiement anticipé mais ils ne peuvent pas non plus réclamer le crédit d'impôt lui-même alors, je crois que c'est une exigence minimale que de produire une déclaration d'impôt.

[Traduction]

fres de 1988, pourra recevoir un remboursement anticipé en novembre. Cette mesure vise à aider les familles nombreuses, en cette période de l'année où les frais sont plus élevés.

**Senator Lavoie-Roux:** Since I'm not familiar with the federal Income Tax Act . . . In fact, it doesn't add any money.

**Ms. MacDonald:** No, that is correct, Senator Lavoie-Roux.

**Senator Lavoie-Roux:** It's simply that it is being made a little more flexible, and those people with incomes of up to \$24,000 can also receive advance payment.

**Ms. MacDonald:** Yes, senator.

**Senator Lavoie-Roux:** What are the advantages of advance payments?

**Ms. MacDonald:** What are the benefits?

**Senator Lavoie-Roux:** Yes.

**Ms. MacDonald:** The fact that you can have part of the money now.

**Senator Lavoie-Roux:** Yes, but then you won't have it in the spring.

**Ms. MacDonald:** Yes, but people's needs are often much greater in winter because they have to pay for heating, winter clothing, and then there is Christmas, and things like that.

**Senator Lavoie-Roux:** All right, thank you.

**Senator Thériault:** Can you tell me whether those who do not complete their income tax returns also receive a cheque? How do you find these people?

**Ms. MacDonald:** I don't know exactly, but I imagine you have to apply for it.

**Senator Thériault:** So if you don't apply for it, you don't receive a cheque. Is that right?

**Ms. MacDonald:** I don't know. You should ask Mr. Dubrulé.

**Mr. Robert Dubrulé, Senior Tax Policy Officer:** One needn't apply for it. The advance payment of the credit is based on information from the previous year's income tax return, that is for the 1989 year. So, if the person filed an income tax return for 1989, Revenue Canada takes the information from that return and automatically sends the cheque without any application being necessary.

**Senator Thériault:** I see. I also know that there are some people who don't complete income tax forms and don't file income tax returns.

**Mr. Dubrulé:** If those people don't complete income tax forms, not only are they not entitled to advance payment, they also cannot claim the tax credit itself. So I believe that the minimum requirement is to file an income tax return.

[Text]

**Le sénateur Thériault:** C'est ce que je pensais. D'accord, cela répond à ma question.

J'ai une autre question à vous poser. La balance, sous la législation qui existe maintenant ou qui va exister après les amendements, est alors payée au temps des déclarations d'impôt, est-ce que c'est cela?

**Mme MacDonald:** Oui, pour la balance.

**Le sénateur Thériault:** Ce qui n'est pas tout à fait clair dans mon esprit, ce sont les familles qui ont trois enfants, comme on l'a mentionné ici, et qui ont un revenu jusqu'à 24 000 \$. Mais si on n'a pas trois enfants, qu'arrive-t-il alors?

**Mme MacDonald:** Donc, c'est l'autre régime qui est en vigueur.

**Le sénateur Thériault:** Ce projet de loi affecte seulement les familles qui ont trois enfants seulement?

**Mme MacDonald:** Trois enfants ou plus.

**Le sénateur Thériault:** Trois enfants ou plus?

**Mme MacDonald:** Oui, sénateur Thériault.

**Le sénateur Thériault:** Ça ne change rien pour ceux qui ont deux enfants?

**Mme MacDonald:** Exactement pour ceux qui ont un ou deux enfants.

**Le sénateur Thériault:** Je vous remercie.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** C'est pour les familles nombreuses?

**Mme MacDonald:** Exactement, sénateur.

**Le sénateur David:** On a répondu partiellement à ma question c'est-à-dire, si je comprends bien, ce projet de loi ne touche que les familles qui ont trois enfants et plus?

**Mme MacDonald:** Oui et aussi leur revenu.

**Le sénateur David:** Mais quand vous dites que ceux qui ont un revenu de 16 060 \$ de base, ces familles-là ne peuvent pas avoir de prépayement, si elles ne comptent pas trois enfants?

**Mme MacDonald:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur David:** Si elles comptent deux enfants, est-ce qu'elles vont recevoir un prépayement?

**Mme MacDonald:** Si elles comptent deux enfants et si elles ont un revenu de 16 060 \$, elles peuvent recevoir un prépayement.

**Le sénateur David:** Elles peuvent recevoir un prépayement?

**Mme MacDonald:** C'est cela, sénateur David.

**Le sénateur David:** Et si elles en ont trois aussi, évidemment. Par contre, cette marge de 16 060 \$ a été augmenté à 24 090 \$ pour les familles qui ont trois enfants et plus seulement.

**Mme MacDonald:** Oui, sénateur David.

**Le sénateur David:** Si une famille a un revenu de 24 090 \$ mais n'a que deux enfants, elle n'est pas éligible à ce prépayement?

**Mme MacDonald:** Exactement, sénateur David.

**Le sénateur David:** C'est devenu clair, je vous remercie beaucoup.

[Traduction]

**Senator Thériault:** That's what I thought. Good. That answers my question.

I have another question for you. Under the legislation as it now stands, or as it will stand upon amendment, will the balance then be paid at income tax time? Is that how it will work?

**Ms. MacDonald:** Yes, for the balance.

**Senator Thériault:** I can't get this entirely clear in my mind. This is for families that have three children, as is mentioned here, and that have incomes of less than \$24,000. But what happens if those families don't have three children?

**Ms. MacDonald:** Then the other system applies.

**Senator Thériault:** Then this bill only affects families that have only three children?

**Ms. MacDonald:** Three children or more.

**Senator Thériault:** Three or more?

**Ms. MacDonald:** Yes, Senator Thériault.

**Senator Thériault:** Nothing changes for those that have two children?

**Ms. MacDonald:** Precisely, for those that have one or two children.

**Senator Thériault:** Thank you.

**Senator Lavoie-Roux:** Then is it for large families?

**Ms. MacDonald:** Precisely, senator.

**Senator David:** You've partly answered my question. If I understood you correctly, does this bill affect only those families that have three or more children?

**Ms. MacDonald:** Yes, and their incomes as well.

**Senator David:** But when you talk about those families with basic incomes of \$16,060, do you mean they cannot receive advance payment if they don't have three children?

**Ms. MacDonald:** Yes, that is correct.

**Senator David:** If they have two children, will they receive advance payment?

**Ms. MacDonald:** If they have two children and an income of \$16,060, they will receive advance payment.

**Senator David:** They can receive advance payment?

**Ms. MacDonald:** That is correct, Senator David.

**Senator David:** And also if they have three children, of course. However, this level of \$16,060 was increased to \$24,090 for families with three or more children.

**Ms. MacDonald:** Yes, Senator David.

**Senator David:** If a family has an income of \$24,090, but only two children, is it not eligible for advance payment?

**Ms. MacDonald:** That is correct, Senator David.

**Senator David:** It's all clear to me now. Thank you very much.



[Text]

**Le sénateur Lavoie-Roux:** J'imagine que si on a décidé d'élargir la base de revenu pour effectuer des prépaiements, c'est sans doute suite à une évaluation des effets bénéfiques que les familles qui bénéficiaient de la formule actuelle et des bénéfices qu'ils ont obtenus, qu'on a décidé d'élargir. Pourquoi a-t-on tout à coup décidé d'élargir? Je n'ai pas d'objection à ce qu'on élargisse, mais, est-ce que c'est basé sur une évaluation quelconque des premières dispositions qui existaient puisque maintenant on décide de procéder?

**M. Dubrue:** Oui, en effet. Au point de vue du paiement anticipé, selon les règles actuelles, on verse le paiement anticipé quand le revenu ne dépasse pas 2/3 du revenu utilisé pour les fins du crédit lui-même. Le revenu pour les fins du crédit lui-même est 24 090 \$.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Ce n'est pas cela ma question, monsieur Dubrue.

**M. Dubrue:** Je veux en venir à votre question, sénateur. On verse un paiement anticipé, si le revenu ne dépasse pas de 2/3 pour avoir une certaine marge de sûreté pour ne pas que, vue que l'on se fie aux revenus de l'année antérieure, pour ne pas que plusieurs personnes aient à repayer le crédit, si jamais il arrive que le revenu de l'année courante est sensiblement plus élevé.

On s'est aperçu que pour les familles avec trois enfants, en permettant qu'elles peuvent recevoir le paiement anticipé, si le revenu ne dépasse pas le 24 090 \$, elles n'auront pas à rembourser aucune partie du paiement anticipé à moins que leurs revenus dépassent 36 000 \$. Alors, c'est pour cela qu'on s'est aperçu avec le montant croissant du crédit et du seuil à partir duquel il est réduit, qu'on avait une marge de manœuvre suffisante pour ne pas être obligé de demander à ces personnes-là de repayer.

**Le sénateur David:** Elles n'aurons pas le dernier tiers, cependant.

**M. Dubrue:** Mais, s'il arrive que le revenu dépasse 36 000 \$, ou s'il est, par exemple, 35 000 \$, évidemment, Revenu Canada va se trouver à tout reprendre, si on peut dire, la partie qui n'a pas été encore payée.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Cela est d'avantage basé sur la marge de manœuvre que vous considérez avoir, sans obliger à faire des remboursements que vous avez élargis et non pas sur une évaluation des effets bénéfiques et de cette mesure-là?

**M. Dubrue:** Il y a un autre point dont on a tenu compte. On s'est rendu compte que pour des familles nombreuses qui ont quatre, cinq ou six enfants, qui reçoivent l'assistance sociale, le niveau d'assistance sociale pour des familles aussi nombreuses, dépassait de peu, mais dépassait quand même le niveau de 16 000 \$. De sortes que même si les paiements d'assistance sociale ne sont pas imposables, ces paiements sont pris en compte aux fins de revenu et aux fins de l'admissibilité au crédit. Alors, c'est dans ce contexte aussi qu'on a haussé le seuil pour ces familles nombreuses.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** D'accord, je vous remercie.

[Traduction]

**Senator Lavoie-Roux:** I imagine that, if the decision was made to broaden the income base for advance payment purposes, it was no doubt based on a comparative assessment of the beneficial effects on families under the present system and the benefits they have received? Why was it all of a sudden decided to broaden the income base? I have no objection to broadening it, but was the decision based on any sort of assessment of the provisions that initially existed since the decision has now been taken to proceed?

**Mr. Dubrue:** Yes. As regards the advance payment, under the existing rules, advance payment is made when income does not exceed two-thirds of income used for the purposes of the tax credit itself. The income level for the purposes of tax credit itself is \$24,090.

**Senator Lavoie-Roux:** That was not my question, Mr. Dubrue.

**Mr. Dubrue:** I'm coming to your question, Senator. Advance payment is made if income does not exceed two-thirds in order to provide a certain margin of safety. Since officials rely on information on the previous year's income, this margin is needed so that a number of people will not have to repay the credit if their current year's income is appreciably higher.

We realize that, if families with three children and incomes that do not exceed \$24,090 are allowed to receive advance payment, they will not have to refund any part of the advance payment unless their income exceeds \$30,000. For that reason, we saw that, with the increasing amount of the credit and the income ceiling where the credit begins to be reduced, we have enough room to manoeuvre so that we don't have to ask these people to refund the payment.

**Senator David:** But they won't have the other third.

**Mr. Dubrue:** But if a family's income exceeds \$36,000, or if it is \$35,000, for example, Revenue Canada will of course have to hold back the part that has not yet been paid.

**Senator Lavoie-Roux:** That is based more on the room to manoeuvre you feel you have, and which enables you not to force families to refund payments which you have increased, than on an assessment of the beneficial effects of this measure?

**Mr. Dubrue:** Another point that was taken into account is that we realize that welfare payments for large families with four, five or six children slightly exceeded, but nevertheless exceeded all the same, the \$16,000 level. Consequently, even though welfare payments are not taxable, those payments are taken into consideration for income calculation purposes and for the purpose of determining credit eligibility. So it was in these circumstances that the ceiling was raised for these large families.

**Senator Lavoie-Roux:** Very good. Thank you.



[Text]

**Senator Robertson:** I have one quick question. Is the \$777 per child for preschool or school-age children?

**Ms. MacDonald:** Preschool.

**Senator Robertson:** So the \$575 is for school-age children?

**Ms. MacDonald:** Yes.

**Senator David:** What are the ages exactly?

**Ms. MacDonald:** The preschool child will be under 7 years of age. The school-age child will be 7 to 18 years of age.

**Mr. Dubrule:** It is tied to the age of the child, not whether or not he is at school.

**Senator David:** So if he quits school at 16, would he receive the funds?

**Senator Robertson:** He would still receive them.

**Mr. Dubrule:** It is tied in with the family allowance regime.

**Senator Marshall:** It seems to me that I saw a projection for the numbers for next year. Was it 66,000?

**The Chairman:** The Minister issued a press release yesterday, in which he says there are 640,000 families with incomes of \$16,513 or less.

May I add, with regard to that press release, that Senator Waters has complained that the press release is headlined "Child Tax Credit Advance is Being Mailed This Week." He was offended by the fact that the minister had issued the press release with that heading before the Senate had passed the bill or had dealt with it. In fact, on the second page of the release it says, "when approved by Parliament." I promised Senator Waters that I would put his concern on record; otherwise he tends to speak about the matter in the chamber.

**Senator Marshall:** Does the figure I inquired about appear in the press release?

**The Chairman:** The press release says 640,000 families.

**Senator Marshall:** What about the number of children? I thought it was 66,000.

**Senator Spivak:** Is that a 1989 figure?

**The Chairman:** Yes. It says 66,000 additional families with three or more children.

**Mr. Dubrule:** May I clarify? There are two estimates. One estimate came out when the budget was introduced in February, and at that time the Minister of Finance indicated that 70,000 additional families with a total of 236,000 children would be involved. Revenue Canada estimates that the number will be 66,000, and we can assume that it will involve around 200,000 children.

**Senator Spivak:** How does that relate to the number of children living in poverty?

**Mr. Dubrule:** We don't really have the figures for that through the income tax system. The bill indicates that large families with incomes below \$24,090 will receive the prepay-

[Traduction]

**Le sénateur Robertson:** J'ai une courte question. Le crédit de 777 \$ par enfant vise-t-il les enfants d'âge pré-scolaire ou les enfants d'âge scolaire?

**Mme MacDonald:** Les enfants d'âge pré-scolaire.

**Le sénateur Robertson:** Le crédit de 575 \$ vise donc les enfants d'âge scolaire?

**Mme MacDonald:** Oui.

**Le sénateur David:** Quels sont les âges?

**Mme MacDonald:** L'enfant d'âge pré-scolaire a moins de sept ans et l'enfant d'âge scolaire, entre 7 ans et 18 ans.

**M. Dubrule:** L'admissibilité au crédit dépend de l'âge de l'enfant et non pas du fait qu'il va ou non à l'école.

**Le sénateur David:** Un enfant qui abandonnerait l'école à 16 ans, y aurait-il toujours droit?

**Le sénateur Robertson:** En effet.

**M. Dubrule:** Le crédit est lié au régime des allocations familiales.

**Le sénateur Marshall:** Il me semble avoir vu des projections pour l'an prochain. Est-ce 66 000?

**Le président:** Le Ministre a publié hier un communiqué indiquant que 640 000 familles ont un revenu de 16 513 \$ ou moins.

Au sujet de ce communiqué, je souligne que le sénateur Waters en a dénoncé le titre: «Le crédit d'impôt anticipé pour enfants sera posté cette semaine». Le sénateur était offusqué de ce que le Ministre ait publié le communiqué sous ce titre avant que le Sénat n'ait adopté ou examiné le projet de loi. En fait, à la deuxième page, le communiqué précise: «une fois adopté par le Parlement». J'avais promis au sénateur Waters de mentionner le fait pour qu'on en prenne acte. Autrement, il entendait faire un discours à ce sujet au Sénat.

**Le sénateur Marshall:** Est-ce que les chiffres dont je parlais figurent dans le communiqué?

**Le président:** Le communiqué mentionne le chiffre de 640 000 familles.

**Le sénateur Marshall:** Et le nombre d'enfants? Je croyais que c'était 66 000.

**Le sénateur Spivak:** S'agissait-il de données de 1989?

**Le président:** Oui, le document indique 66 000 familles supplémentaires ayant trois enfants ou plus.

**M. Dubrule:** Puis-je apporter un éclaircissement? Il y a deux estimations. La première est tirée du budget de février, où le Ministre prévoyait un nombre supplémentaire de 70 000 familles ayant au total 236 000 enfants. Revenu Canada prévoit un nombre de 66 000 familles ayant 200 000 enfants.

**Le sénateur Spivak:** Quel est le rapport entre ce nombre et le nombre d'enfants qui vivent dans la pauvreté?

**M. Dubrule:** Le système d'impôt sur le revenu ne nous fournit pas ces données. Le projet de loi indique que les familles nombreuses qui ont un revenu inférieur à 24 090 \$ recevront

[Text]

ment. However, I cannot comment on that figure and the level of poverty.

**Senator Spivak:** I have the poverty levels as put forth by different organizations. Do those figures coincide with the federal government figures on poverty? I suppose the figures depend on the place.

**The Chairman:** Exactly. There is a range of poverty lines. I do not think that question is answerable.

**Senator Spivak:** No, but I wonder if there is a working paper on children in poverty, with statistics. I wonder if I might have it.

**Senator Robertson:** I am sure there is. I think we can get it.

**The Chairman:** Perhaps we can deal with that later and focus on the bill now. Are there any further questions on the bill?

There being no further questions, we will now vote on the motion.

**Senator Thériault:** Madam Chairman, I move that the bill be reported without amendment.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I will try to report the bill this afternoon.

I should like to tell the members of the committee officially that the National Congress of Italian Canadians has agreed to appear before this committee next Wednesday evening, November 14, between 6:00 p.m. and 8:00 p.m. I have to say that we will be serving the traditional Senate sandwiches. Ms. Annamarie P. Castrilli, the National President, will be appearing, but I do not know who will be appearing with her.

The Minister is not available next week, but I will let you know as soon as possible as to when he will be available.

The clerk has circulated to all of you a copy of Bill C-93 dealing with the Multiculturalism Act. I know that one of the questions we want to put is whether there is a definition of "multiculturalism." It might be helpful, if you have an opportunity, to review the bill before next week and before we hear from the Minister.

**Senator Robertson:** Since the minister cannot be here on Wednesday, will we hold an additional meeting to hear him?

**The Chairman:** The steering committee agreed that we should invite the National Congress of Italian Canadians and the Minister. Several senators indicated they had questions for the minister, so we will try to accommodate him at his convenience at the earliest possible date. There are questions that really can only be answered by the minister.

**Senator Marshall:** It is my understanding that the House of Commons is adjourning tomorrow for a week.

**The Chairman:** I suppose that is why the minister is not available.

[Traduction]

un paiement anticipé. Je ne saurais cependant dire quel rapport existe entre ce niveau de revenu et le niveau de pauvreté.

**Le sénateur Spivak:** J'ai les données concernant les niveaux de pauvreté établies par diverses organisations. Ces chiffres coïncident-ils avec ceux du gouvernement sur la pauvreté? Je suppose que cela dépend de l'endroit.

**Le président:** Exactement. Le niveau de pauvreté varie. Je ne crois pas qu'on puisse répondre à cette question.

**Le sénateur Spivak:** Non, mais je me demande s'il existe un document de travail comportant des statistiques sur la pauvreté chez les enfants. Je me demande si nous pourrions nous le procurer.

**Le sénateur Robertson:** Il doit certainement en exister un. Je pense que nous pouvons l'obtenir.

**Le président:** Nous pourrions peut-être y revenir plus tard et nous occuper pour l'instant du projet de loi. Y a-t-il d'autres questions au sujet du projet de loi?

Comme il n'y a plus d'autres questions, nous devrions maintenant mettre la motion aux voix.

**Le sénateur Thériault:** Madame le président, je propose qu'il soit fait rapport du projet de loi sans amendement.

**Le président:** Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** J'essaierai de faire rapport du projet de loi cet après-midi.

Je tiens à aviser officiellement les membres du Comité que le Congrès national des Italo-canadiens a accepté de comparaître devant le Comité mercredi prochain 14 novembre, entre 18 heures et 20 heures. J'ai bien peur qu'on nous serve les sandwiches traditionnels du Sénat. La présidente nationale, M<sup>me</sup> Anna Marie P. Castrilli, comparaitra, mais j'ignore qui l'accompagnera.

Le Ministre n'est pas libre cette semaine, mais je vous informerai dès qu'il le sera.

Le greffier a distribué à tout le monde un exemplaire du projet de loi C-93, concernant la Loi sur le multiculturalisme. Il serait peut-être utile que vous preniez connaissance, si vous le pouvez, du projet de loi avant la semaine prochaine et avant que le Ministre compareisse.

**Le sénateur Robertson:** Étant donné que le Ministre ne peut pas être ici mercredi, tiendrons-nous une séance additionnelle pour l'entendre?

**Le président:** Le Comité de direction a accepté que nous invitions les représentants du Congrès national des Italo-canadiens et le Ministre. Plusieurs sénateurs ont indiqué qu'ils avaient des questions à lui poser; nous l'inviterons donc à comparaître dès que cela lui conviendra. Seul le Ministre est en mesure de répondre à certaines de nos questions.

**Le sénateur Marshall:** Je crois savoir que la Chambre des communes ajourne demain pour une semaine.

**Le président:** C'est sans doute pour cette raison que le Ministre ne peut pas venir.



*[Text]*

If there is nothing further, I will thank you, Mr. Dubrule, for appearing at such short notice.

The committee will adjourn until next Wednesday at 6 o'clock.

The committee adjourned.

Ottawa, Tuesday, November 20, 1990

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which was referred Bill C-87, to amend the statute law in relation to war veterans, met this day at 4:00 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Marsden** (*Chairman*) in Chair.

**The Chairman:** We are very happy to have with us this afternoon the Minister of Veterans Affairs, the Honourable Gerald S. Merrithew, who is accompanied by David Broadbent, Deputy Minister; Richard Brunton, Director of Legislation; and David Chase, Legislative Assistant to the Minister.

I understand, Minister, that you have a few words to say to us about the bill, and I know we have some questions.

**Honourable Gerald S. Merrithew, Minister of Veteran's Affairs:** I will not be very long, Madam Chairman. You have met my staff who carried this bill in the House. Bill C-87 is an omnibus bill that amends 14 different pieces of legislation which the portfolio carries. The bill has 64 clauses and is mostly housekeeping to ensure policy consistency, to improve wording, and to correct archaic, outdated and paternalistic approaches to the way we sometimes do things, or have done them in the past.

There are three important, if not major, changes in the bill. The first one relates to administered accounts and paying the interest on those accounts we administer on behalf of indigent veterans, which costs approximately \$3.5 million. If we pass this bill through all stages in the Senate, obviously we will be able to pay that effective January 1, 1990.

The second important element of the bill is the setting up of a special trust fund for the funds that we inherit from administered accounts of veterans who die without a will or are intestate. In the past, sometimes they were probated and sometimes they were not, and the funds would go to provincial governments. Now those funds will go into a special trust fund which will be administered for needy veterans.

The third change is smaller, but nonetheless significant, and that has to do with providing attendance allowance for those widows of Class 21 disability pensioners. As senators will probably know, those are pensioners whose disability is under five per cent. We now intend to treat them like every other surviving spouses of disability pensioners and give them a one year attendance allowance.

*[Traduction]*

S'il n'y a rien d'autre, je vais remercier M. Dubrule d'avoir répondu à cette convocation de dernière minute.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à mercredi prochain, à 18 heures.

La séance est levée.

Ottawa, le mardi 20 novembre 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, à qui a été renvoyé le projet de loi C-87, loi portant modification de la législation concernant les anciens combattants, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Lorna Marsden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous avons le grand plaisir d'avoir avec nous cet après-midi le ministre des Affaires des anciens combattants, l'honorable Gerald S. Merrithew, qui est accompagné de David Broadbent, sous-ministre; Richard Brunton, directeur de la législation et de David Chase, adjoint législatif du ministre.

Monsieur le ministre, je crois que vous avez quelques mots à nous dire au sujet de ce projet de loi et je sais que nous avons des questions à vous poser.

**L'honorable Gerald S. Merrithew, ministre des Anciens combattants:** Je serai assez bref, madame le président. Vous avez rencontré mes collaborateurs qui ont piloté ce projet de loi à la Chambre. Le projet de loi C-87 est un projet de loi omnibus qui modifie 14 mesures législatives différentes relevant de mon ministère. Ce projet de loi comporte 64 articles qui sont, pour la plupart, des dispositions visant à assurer l'uniformité de la politique, à améliorer le libellé de la loi et à éliminer les approches archaïques, périmées et paternalistes adoptées par le passé.

Ce projet de loi prévoit trois changements importants. Le premier se rapporte aux comptes administrés et à l'intérêt payé sur les comptes que nous administrons au nom des anciens combattants indigents et qui nous coûte environ 3,5 millions de dollars. Si ce projet de loi franchit toutes les étapes au Sénat, nous pourrions payer ces intérêts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1990.

Le deuxième élément important du projet de loi est l'établissement d'un fonds spécial en fiducie pour l'argent dont nous héritons des anciens combattants dont nous administrons les comptes et qui meurent sans laisser de testament. Par le passé, il y avait parfois homologation du testament, mais pas toujours et ce sont les gouvernements provinciaux qui touchaient cet argent. Maintenant, il sera placé dans un fonds spécial en fiducie qui sera administré pour le compte des anciens combattants dans le besoin.

Le troisième changement est plus modeste, mais néanmoins important et concerne l'octroi d'une allocation pour soins aux veuves des bénéficiaires de pension d'invalidité de la catégorie 21. Comme vous le savez sans doute, il s'agit des pensionnés invalides à moins de 5 p. 100. Nous avons maintenant l'intention de traiter ces personnes comme tous les autres conjoints survivants de bénéficiaires de pension d'invalidité en leur accordant une allocation pour soins pendant un an.



*[Text]*

It is my understanding that the Senate just received the bill. This bill was passed in all stages in the House of Commons, Committee of the Whole and third reading, on November 8. I understand Senator Marshall, who is very knowledgeable on these issues, and Senator Neiman, have spoken on the bill in the Chamber this afternoon and, therefore, senators will be somewhat cognizant of the details of it. It is a complicated bill and very legalistic, but there are a few important things in it.

Before we took this bill forward, honourable senators, we had extensive consultations with the people who would be most affected. First, we called in the critics of all parties and went over the bill in detail and what we intended to do. We called in representatives of the Royal Canadian Legion. We called in Cliff Chatterton's group, the National Council of Veterans Associations, and we called in representatives of the Army, Navy and Air Force. They were very appreciative. The assurance I gave them is that we would try and not put anything in the bill which was not to the benefit of veterans and their dependents. They were very happy with the bill and are very much in favour of it. Hopefully, after consideration by the Senate Committee today, we will be able to pass it through all stages in order that we can do the good things for veterans that we are attempting to do.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Merrithew. I know we have some questions. Judging from the speeches that we heard in the Senate this afternoon, the sins are those of omission and not of commission, and I think you can expect to have questions on those.

**Senator Bonnell:** Thank you, Madam Chairman and thank you, Mr. Minister for appearing before us. You stated that you consulted with the critics of the opposition parties and with different veterans organizations. However, you never consulted with the committee of the Senate. Do you not consider that the Senate, as part of the parliamentary system, should also have been consulted?

**Mr. Merrithew:** Some senators are in constant consultation with us. I am not sure if my staff dealt with this particular Senate committee, but individual senators were certainly approached.

**Senator Bonnell:** I suppose individual people in Canada were also approached. When you are asking opinions of different people about particular pieces of legislation, and when you think of consulting minor parties in the other place, perhaps you might consider consulting the Senate, which has an active committee on veteran affairs and is very interested in veterans affairs and works on that subject all year long, in the same way as your department. It might be a good idea to consult our chairman and see if the committee has anything to propose, so that when the bill comes before the House, it has nearly received our approval ahead of time.

**Mr. Merrithew:** Your mild admonishment, senator, is acknowledged and we will try to correct it in the future.

*[Traduction]*

Si j'ai bien compris, le Sénat vient de recevoir ce projet de loi. Il a été adopté à toutes les étapes à la Chambre des communes, en comité plénier et en troisième lecture, le 8 novembre. Je crois que le sénateur Marshall, qui est un spécialiste de ces questions, et le sénateur Neiman, ont parlé du projet de loi à la Chambre cet après-midi et que les sénateurs en connaissent donc assez bien la teneur. C'est une mesure complexe et rédigée en jargon juridique, mais elle contient quelques dispositions importantes.

Avant de présenter ce projet de loi, nous avons tenu des consultations approfondies avec les personnes qui seront les plus touchées. Nous avons d'abord examiné le projet de loi en détail avec les critiques des différents partis en leur indiquant ce que nous comptons faire. Nous avons fait venir les représentants de la Légion royale canadienne. Nous avons également consulté le groupe de Cliff Chatterton, le National Council of Veterans Associations, de même que les représentants de l'armée, de la marine et de l'aviation. Ils ont tous beaucoup apprécié ces consultations. Je leur ai assuré que nous essayerions de ne rien inclure dans le projet de loi qui ne serve pas les intérêts des anciens combattants et des personnes à leur charge. Ils étaient très satisfaits du projet de loi et ils souhaitent vivement qu'il soit adopté. Une fois que le comité du Sénat l'aura examiné aujourd'hui, nous espérons lui faire franchir toutes les étapes afin de pouvoir mettre en œuvre les mesures positives que nous essayons de prendre pour les anciens combattants.

**Le président:** Merci, monsieur Merrithew. Je sais que nous avons des questions à vous poser. À en juger par les discours que nous avons entendus au Sénat, cet après-midi, vous avez péché par omission plutôt que par action et on va certainement vous poser des questions au sujet de ces omissions.

**Le sénateur Bonnell:** Merci, madame le président et merci, monsieur le ministre, d'être venu nous voir. Vous avez dit avoir consulté des critiques des partis de l'opposition et différents groupements d'anciens combattants. Cependant, vous n'avez jamais consulté le comité du Sénat. Ne pensez-vous pas qu'il aurait également fallu consulter le Sénat, étant donné qu'il fait partie du système parlementaire?

**M. Merrithew:** Certains sénateurs sont en contact permanent avec nous. Je ne sais pas si mes collaborateurs se sont adressés à votre comité, mais ils ont certainement communiqué avec plusieurs sénateurs.

**Le sénateur Bonnell:** Je suppose que vous avez également consulté des Canadiens. Lorsque vous demandez à diverses personnes ce qu'elles pensent d'un projet de loi et que vous pensez à consulter les partis de l'opposition de l'autre endroit, vous pourriez peut-être songer également à consulter le Sénat qui a un comité des affaires des anciens combattants très actif et qui s'intéresse de près aux anciens combattants, à longueur d'année, tout comme votre ministère. Il aurait été souhaitable de consulter notre président pour voir si notre comité avait quelque chose à proposer. Ainsi, le projet de loi aurait pratiquement reçu notre approbation préalable lorsqu'il aurait été soumis à la Chambre.

**M. Merrithew:** J'accepte vos réprimandes, sénateur, et nous essaierons d'en tenir compte à l'avenir.

[Text]

**Senator David:** On the same subject, could I suggest that such proposal as you are making today would apply to every bill that has to pass through a Senate committee. We are returning to the pre-study method, which is the most effective way to know in advance the pitfalls of any legislation presented to the Senate.

**Senator Bonnell:** Now that there is a Conservative-dominated Senate, perhaps you can move that motion and again carry through pre-study. At the time it was stopped, the Conservatives did not have a majority. I used to find out in politics that the fellow who had the most ballots in the box won the vote.

Mr. Minister, I note with approval that interest will now be paid on the funds you look after, and that any money left by people who die with no will or relatives will go into a fund for needy veterans. Does this have anything to do with the case that was recently before the courts? Is this in line with the decision of the courts, or has that decision been handed down yet?

**Mr. Merrithew:** The decision has not yet been handed down. We took the action because we felt that it was necessary and overdue.

**Senator Bonnell:** How much money do you think it will cost the department per year to pay interest on those funds?

**Mr. Merrithew:** We estimate that we administer approximately 1,000 accounts. Interestingly, 20 years ago, we administered 10,000 accounts. That might very well reflect the fact that we are less paternalistic, or that we can find someone else to administer the account, aside from government officials. If it can be done, it should be done by the family or someone who can handle the accounts of the veteran. The numbers are also decreasing. We think there are approximately 1,000 and the Department of Finance pays interest annually on \$3.5 million.

**Senator Marshall:** The psychiatric wing of the London Hospital prompted me to ask that question, and I am glad you asked it. I understand some of the patients have been there since 1945. They must have built up an enormous amount of money in that time. Does the department have a list of the veterans by the length of time they have been in the hospital or institution who fall into the category of never using their own funds, other than an allotment from their disability pension or War Veterans Allowance?

**Mr. Merrithew:** Senator Marshall, that is a technical question and if we do not have the information, we will get it for you. You are absolutely correct that some veterans have been institutionalized for the whole period or most of the period since the war. They have been there a long, long time and have not handled their own personal accounts. That does not mean that we have been handling the accounts, but that someone else has; perhaps members of the family. Perhaps the Deputy Minister, Mr. Broadbent, has an answer. If not, I will get it for you.

[Traduction]

**Le sénateur David:** À ce propos, je crois qu'il faudrait appliquer ce même principe à tous les projets de loi qui doivent être examinés par un comité sénatorial. Nous en revenons à l'étude préalable, qui constitue le meilleur moyen de savoir d'avance quelles sont les lacunes d'un projet de loi présenté au Sénat.

**Le sénateur Bonnell:** Maintenant que le Sénat est dominé par les conservateurs, vous pourriez peut-être proposer cette motion pour que nous reprenions nos études préalables. Lorsqu'elles ont pris fin, les conservateurs n'étaient pas majoritaires. J'ai constaté, depuis que je suis en politique, que c'est celui qui obtient le plus de suffrages qui gagne le vote.

Monsieur le ministre, je constate avec plaisir que vous allez désormais verser des intérêts sur les fonds que vous administrez et que l'argent laissé par les anciens combattants qui meurent sans laisser de testament ou sans héritier ira dans un fonds destiné aux anciens combattants nécessiteux. Est-ce en rapport avec la cause qui a été récemment portée devant les tribunaux? Cela fait-il suite au jugement des tribunaux ou ce jugement n'a-t-il pas encore été rendu?

**M. Merrithew:** Le jugement n'a pas encore été rendu. Nous avons pris cette mesure parce que nous la jugions nécessaire, et cela depuis longtemps.

**Le sénateur Bonnell:** Combien pensez-vous que le ministère va devoir déboursier, chaque année, pour payer l'intérêt sur ces fonds?

**M. Merrithew:** Nous administrons environ un millier de comptes. Il y a 20 ans, il s'agissait de 10 000. Cela reflète sans doute le fait que nous sommes moins paternalistes ou que nous pouvons trouver quelqu'un d'autre que les fonctionnaires du gouvernement pour administrer ces comptes. Si c'est possible, il faut confier cette responsabilité à la famille ou à une personne en mesure de s'en charger. D'autre part, le nombre de comptes est en baisse. Il y en a environ un millier et le ministère des Finances paye, chaque année, des intérêts sur un montant de 3,5 millions de dollars.

**Le sénateur Marshall:** Le service psychiatrique de l'Hôpital de London m'a demandé de vous poser la question et je me réjouis que vous la souleviez. Je crois que certains patients sont là depuis 1945. Ils ont dû accumuler une somme considérable depuis ce temps. Le ministère a-t-il une liste des anciens combattants établie en fonction de la durée de leur hospitalisation ou internement, et qui n'ont jamais utilisé leur argent, à part une allocation sur leur pension d'invalidité ou leur allocation d'anciens combattants?

**M. Merrithew:** Sénateur Marshall, il s'agit là d'une question pratique et si nous n'avons pas ce renseignement, je vais m'efforcer de vous l'obtenir. Vous avez parfaitement raison de dire que certains anciens combattants ont été hospitalisés pendant la plupart de cette période, depuis la guerre. Ils sont restés très longtemps sans administrer leurs comptes personnels. Cela ne veut pas dire que nous l'ayons fait pour eux. C'est parfois un membre de la famille qui s'en est chargé. Le sous-ministre, M. Broadbent, pourra peut-être vous répondre. Dans le cas contraire, je vais vous obtenir ce renseignement.



[Text]

**Mr. David Broadbent, Deputy Minister of Veteran's Affairs:** Madam Chairman, the London Psychiatric Institute is a unique institution, as Senator Marshall knows. Indeed, he is quite correct that a number of people have been there for many years. Some are single, but a number have dependents who are not only administering their funds for them but presumably those funds are helping the dependents live. It is not a straightforward situation. I do not have the numbers with me, but I can assure you that we have looked at this situation very carefully. If the administered accounts of something in the order of 100 veterans are added together, it amounts to a considerable amount of money.

**Senator Bonnell:** Under the VIP program, the allowance for heavy housekeeping was discontinued last year. Under this bill, it was not replaced or put back in. However, are veterans still able to receive help with heavy housekeeping, but under a different name?

**Mr. Merrithew:** We are not directly addressing that issue in this bill, but there are two or three things we are doing. We have indicated to our people and to veterans groups that, if there is any aspect of heavy housekeeping which would have a deleterious effect on health or safety by its removal, we would ensure that it would be kept in. The primary issue is one of health and safety.

Earlier this year, I announced that we would continue certain aspects of the VIP such as grounds-keeping and heavy housekeeping or housekeeping for surviving spouses for up to a year after the death of the veteran. We have done those two things to give some measure of comfort. If you are asking if the whole issue was put back exactly as it was, the answer would have to be no. However, for all intents and purposes we have looked after the most important aspects and they are the issues relating to any potential danger to health or safety.

**Senator Bonnell:** Is there any difference in cost between what has been discontinued and what has been reinstated and expanded upon? How do they compare in cost?

**Mr. Broadbent:** Madam Chairman, I am not ducking the question. It is a question that cannot be answered because we do not know what future demand would have been, if the program had not been changed.

**Senator Bonnell:** Let us suppose that it had stayed the same. How much money do you save from the old program, and how much money do you think you are going to spend on this one?

**Mr. Broadbent:** I do not know, because I do not yet know how many health and safety cases there will be.

**Senator Marshall:** I was looking for the clause on retroactivity and I cannot find it, but I can pose a question.

**The Chairman:** Senator Kinsella has a question.

**Senator Kinsella:** Clause 48 changes section 7 relating to education allowance, particularly where the recipient failed to

[Traduction]

**M. David Broadbent, sous-ministre des Anciens combattants:** Madame le président, le sénateur Marshall n'ignore pas que l'Institut psychiatrique de London est une institution unique en son genre. Il a raison de dire que plusieurs personnes y séjournent depuis de nombreuses années. Certaines d'entre elles sont célibataires, mais plusieurs ont des personnes à charge qui, non seulement administrent leur argent pour leur compte, mais qui ont parfois besoin de cet argent pour vivre. Il n'est pas possible de généraliser. Je n'ai pas les chiffres sous la main, mais je peux vous assurer que nous avons examiné la situation de très près. Si l'on additionne les comptes que nous administrons pour une centaine d'anciens combattants, cela représente un montant considérable.

**Le sénateur Bonnell:** L'allocation prévue pour les gros travaux ménagers dans le cadre du programme pour l'autonomie des anciens combattants a été éliminée l'année dernière. Ce projet de loi ne l'a pas remplacée ou rétablie. Néanmoins, les anciens combattants ont-ils toujours droit à de l'aide pour les gros travaux ménagers, mais sous un nom différent?

**M. Merrithew:** Nous n'abordons pas directement la question dans ce projet de loi, mais nous faisons deux ou trois choses. Nous avons indiqué aux fonctionnaires de notre ministère et aux groupes d'anciens combattants que si l'élimination de l'allocation pour les gros travaux ménagers se révèle dangereuse pour la santé ou la sécurité des gens, nous veillerons à ce que cette allocation soit maintenue. Il s'agit avant tout d'une question de santé et de sécurité.

Plus tôt cette année, j'ai annoncé que nous continuerons à payer certaines allocations prévues dans le cadre du programme d'autonomie des anciens combattants telles que l'allocation pour l'entretien extérieur, les gros ménages ou l'entretien ménager, au conjoint survivant, jusqu'à un an après le décès de l'ancien combattant. Nous avons pris cette décision pour rendre la vie plus facile aux gens. Quant à savoir si nous avons rétabli intégralement le programme, la réponse est non. Cependant, à toutes fins utiles, nous avons étudié quels étaient ses aspects les plus importants et il s'agit de tout ce qui pose un risque pour la santé ou la sécurité.

**Le sénateur Bonnell:** Y a-t-il une différence de coût entre les éléments du programme qui ont été abolis et ceux qui ont été rétablis ou élargis? Quelle est la différence de coût?

**M. Broadbent:** Madame le président, je ne cherche pas à éluder la question. Il n'est pas possible d'y répondre étant donné que nous ignorons quelle aurait été la demande future si le programme n'avait pas été modifié.

**Le sénateur Bonnell:** Supposons qu'elle soit restée la même. Combien d'argent économisez-vous par rapport à l'ancien programme et combien envisagez-vous de consacrer à celui-ci?

**M. Broadbent:** Je l'ignore, car je ne sais pas encore combien il y aura de cas où la santé et la sécurité seront en jeu.

**Le sénateur Marshall:** Je cherchais l'article sur la rétroactivité, mais je ne peux pas le trouver. Je vais toutefois vous poser une question.

**Le président:** Le sénateur Kinsella a une question à poser.

**Le sénateur Kinsella:** L'article 48 modifie l'article 7 en ce qui concerne l'allocation d'éducation, surtout lorsque le bénéfi-



[Text]

meet the requirements for promotion. Is the test less stringent, more stringent, or the same? How many courses would a student have to fail in order not to be carried? What constitutes failure? Could you briefly explain to me whether or not the recipient will be at any greater disadvantage under the new provision than he or she was under the old section 7?

**Mr. Broadbent:** Madam Chairman, it depends very much on the institution that is being attended, the circumstances that may have contributed to the student failing a year, for example, family problems or things of that nature. I can assure the committee that the department would look at each case with sympathy. I do not think it would be desirable to have hard and fast rules, such as if a student failed three out of five courses or the equivalent, then he or she is cut off. This leaves a degree of discretion for a humane approach, and yet one that recognizes that we are using taxpayers' money.

**Senator Kinsella:** Is it more stringent than the old section 7? I do not have section 7 before me.

**Mr. Broadbent:** In terms of stringency, there is no change.

**The Chairman:** Who makes the decision as to whether or not the student can continue?

**Mr. Broadbent:** This is a decision that would be taken on the Minister's behalf within the departmental headquarters in Charlottetown in the economic benefits area.

**The Chairman:** So the flexibility lies not with the educational institution but with the Minister's representative?

**Mr. Broadbent:** With the people who are taking decisions on the Minister's behalf, yes.

**The Chairman:** Therefore, this could be quite arbitrary?

**Mr. Broadbent:** It could be. It could also be very equitable, and that is what I hope we will find.

**The Chairman:** I hope so too, but the possibility exists the other way.

**Senator Marshall:** Could you explain the education assistance? The age is 21, but a student could qualify from 18 to 21, and if the student was in university, it could be received until the age of 25.

**Mr. Broadbent:** The assistance is up to the age of 25 with special arrangements. The senator knows better than I the details of this program. It is not a program that is used a great deal, as you might imagine, because of the age spread between the veteran community and dependents of educationable age.

**Senator Bonnell:** Unless they re-marry.

**Mr. Broadbent:** I have seen the number, but I cannot remember it. It is a small one; approximately 300 people are benefiting from this program now.

**Senator Marshall:** Retroactivity has bothered me for many years. Section 39 states:

[Traduction]

ciaire n'est pas admis au niveau suivant de son programme d'étude. Les conditions sont-elles plus ou moins strictes ou identiques? À combien de cours un étudiant doit-il échouer pour perdre son droit à l'allocation? Qu'est-ce qui constitue un échec? Pourriez-vous m'expliquer brièvement si le bénéficiaire se trouvera plus désavantagé par ces nouvelles dispositions qu'il ne l'était par l'ancien article 7?

**M. Broadbent:** Madame le président, cela dépend beaucoup de l'établissement fréquenté, des circonstances à cause desquelles l'étudiant a raté son année, par exemple, si c'est à cause de problèmes familiaux ou de cette nature. Je peux vous assurer que mon ministère étudiera chaque cas avec beaucoup de sympathie. Je ne pense pas qu'il soit souhaitable d'imposer des règles trop rigoureuses en privant l'étudiant de son allocation s'il échoue à trois ou cinq cours ou l'équivalent, par exemple. Nous avons la possibilité de nous montrer humains sans oublier que nous dépensons l'argent des contribuables.

**Le sénateur Kinsella:** Ces dispositions sont-elles plus strictes que celles de l'ancien article 7? Je n'ai pas l'article 7 sous les yeux.

**M. Broadbent:** Il n'y a pas de changement sur ce plan.

**Le président:** Qui décide si l'étudiant peut continuer ou non à toucher l'allocation?

**M. Broadbent:** Cette décision est prise au nom du ministre à l'administration centrale du ministère, à Charlottetown, dans le secteur d'avantages économiques.

**Le président:** Par conséquent, ce n'est pas l'établissement d'enseignement mais le représentant du ministre qui peut exercer ce pouvoir discrétionnaire?

**M. Broadbent:** Ceux qui prennent les décisions au nom du ministre, en effet.

**Le président:** Par conséquent, la décision peut être assez arbitraire?

**M. Broadbent:** Elle pourrait l'être. Mais elle pourrait également être tout à fait équitable, et j'espère qu'elle le sera.

**Le président:** Je l'espère aussi, mais il se peut que non.

**Le sénateur Marshall:** Pourriez-vous m'expliquer en quoi consiste l'aide en matière d'éducation? L'âge prévu est de 21 ans, mais un étudiant peut y avoir droit entre l'âge de 18 et 21 ans, s'il fréquente l'université, jusqu'à l'âge de 25 ans.

**M. Broadbent:** Cette allocation est versée jusqu'à l'âge de 25 ans dans certaines conditions particulières. Le sénateur connaît ce programme mieux que moi. Comme vous vous en doutez, il n'est pas beaucoup utilisé étant donné que la plupart des anciens combattants sont beaucoup trop âgés pour avoir des enfants à charge en âge d'étudier.

**Le sénateur Bonnell:** À moins qu'ils ne se remarient.

**M. Broadbent:** J'ai vu les chiffres, mais je ne m'en souviens pas. Il est assez limité. Je crois qu'environ 300 personnes bénéficient actuellement de ce programme.

**Le sénateur Marshall:** La question de la rétroactivité nous tracasse depuis des années. L'article 39 porte que:

*[Text]*

A pension awarded for disability shall be made payable from the later of

- (a) the day on which the application therefor was first made to the Commission, and
- (b) a day three years prior to the day on which the pension was awarded to the pensioner.

As I understand it, in rough terms, it cannot go beyond five years. Many years ago, I was of the understanding that, if a pension was adjudicated in favour of the applicant, it went back to the date of the application, even if it was 15 years prior. Was there a change? Were those sections amended? Is section 39 in effect now? Is there any circumstance under which a veteran could obtain retroactivity beyond five years?

**Mr. Broadbent:** Madam Chairman, let me try to answer that question, which is in quite a technical area. Senator Marshall's memory of the whole pension process is much longer than mine. My understanding is that, in the days when the pension process took an unduly long time to resolve cases, it was judged reasonable to have a long period of retroactivity. I cannot remember the date that the law was changed, but the general rule of three plus two—three years normally with two additional years if seen to be needed, was passed by Parliament and is indeed now being applied.

While exceptional cases may take longer than normal, when one considers that now the average time from first application to getting a decision on a pension, if there are no real complications, is measured in months less than a year, it is difficult to see why greater retroactivity than that provided by the current law is needed.

**Senator Marshall:** If a person applied in 1960, the retroactivity cannot apply for 30 years?

**Mr. Broadbent:** A lot would depend, Madam Chairman, on what happened in 1960. If in 1960 the applicant was judged not to have entitlement and applied again in 1990, then it is a completely new case.

**Senator Marshall:** It states that the pension awarded "shall be made payable from the later of the day on which the application therefor was made to the Commission". The veteran may have applied in 1945.

The questions that I want to clarify in my own mind, and perhaps Mr. Brunton can help me, are: the date of the original section 39, if there were any amendments, and the dates of the amendments that followed thereafter. I called your legal man in Charlottetown and he could only go so far.

**Mr. Broadbent:** I am afraid, senator, in the bill as it came to the Senate, clause 39 does not refer to what you are talking about, and in the bill that went to the House of Commons, clause 39—

**Senator Marshall:** Whatever clause it is, I could not find it. I am not that efficient.

**Mr. Broadbent:** Perhaps we could have a look in the act for the retroactivity section and come back, if it is agreeable to you, Madam Chairman.

*[Traduction]*

Le paiement d'une pension accordée pour invalidité prend effet à partir de celle des dates suivantes qui est postérieure à l'autre:

- a) la date à laquelle une demande y relative a été présentée en premier lieu à la Commission; et
- b) une date précédant de trois ans la date à laquelle la pension a été accordée au pensionné.

Si j'ai bien compris, cette période ne peut pas dépasser cinq ans. Il y a des années, j'avais cru comprendre que si une pension était accordée au requérant, elle était rétroactive à la date de la demande, même si la demande remontait à 15 ans. Cela a-t-il été modifié? Ces articles ont-ils été changés? L'article 39 est-il toujours en vigueur? Y a-t-il des circonstances dans lesquelles un ancien combattant peut obtenir un paiement rétroactif pour une période de plus de cinq ans?

**M. Broadbent:** Madame le président, je voudrais essayer de répondre à cette question qui est assez technique. Les souvenirs du sénateur Marshall au sujet des pensions datent de beaucoup plus loin que les miens. Si j'ai bien compris, à l'époque où l'on prenait énormément de temps à statuer sur les demandes de pension, on estimait raisonnable d'accorder une longue période de rétroactivité. Je ne me souviens pas de la date à laquelle la loi a été modifiée, mais le Parlement a opté pour trois années, plus deux années supplémentaires en cas de besoin, et c'est la règle qui est appliquée actuellement.

Les cas exceptionnels peuvent prendre plus de temps à régler, mais étant donné qu'à l'heure actuelle il faut moins d'un an pour statuer sur un cas, à partir de la date de la première demande, s'il n'y a pas de complication sérieuse, je vois mal pourquoi il faudrait prévoir une période de rétroactivité plus longue.

**Le sénateur Marshall:** Si une personne a fait sa demande en 1960, la pension ne peut pas être rétroactive sur 30 ans?

**M. Broadbent:** Madame le président, tout dépend de ce qui s'est passé en 1960. Si on a jugé, à l'époque, que la demande n'était pas fondée et que le requérant a fait une nouvelle demande en 1990, c'est considéré comme un nouveau cas.

**Le sénateur Marshall:** Il est dit que le paiement de la pension prend effet «à la date à laquelle une demande y relative a été présentée en premier lieu à la Commission». L'ancien combattant peut avoir présenté sa demande en 1945.

Je voudrais savoir, et M. Brunton pourra peut-être m'éclairer, quelle est la date à laquelle la version initiale de l'article 39 a été adoptée, si cet article a été modifié et à quelle date. J'ai appelé votre juriste à Charlottetown, mais il n'a pas pu me répondre.

**M. Broadbent:** Sénateur, j'ai bien peur que l'article 39 du projet de loi présenté au Sénat ne corresponde pas à celui dont vous parlez et que l'article 39 du projet de loi présenté à la Chambre des communes...

**Le sénateur Marshall:** Quel que soit cet article, je n'ai pas pu le trouver. Je ne suis pas très doué.

**M. Broadbent:** Peut-être pourrions-nous examiner l'article de la loi concernant la rétroactivité et revenir vous renseigner, si vous êtes d'accord, madame le président.



[Text]

**Senator Marshall:** Perhaps I can deal with Mr. Brunton on that.

**Mr. Broadbent:** Yes, outside of the meeting.

**Senator Bonnell:** I do not think it is good enough that you are to get the answers secretly outside the door.

**Senator Marshall:** I thought we were such good friends.

**The Chairman:** May I suggest that when the answer is available, it be made available to every senator.

**Senator Marshall:** It be made available to the committee.

**Mr. Merrithew:** I was also looking at clause 39, senator, and it does not refer to what you are talking about. Mr. Brunton now has an answer for you, and perhaps he can answer at this time.

**Mr. Richard Brunton, Director of Legislation:** You are referring to section 39 of the Pension Act, not clause 39 of this bill. The proposal to amend section 39 of the Pension Act was removed by the Committee of the Whole in the House of Commons a few days ago, so there is no amendment to clause 39 in the bill as you have it here now.

**Senator Marshall:** The section 39 that I was referring to was the original section?

**Mr. Brunton:** Yes.

**Senator Marshall:** Since the act was established?

**Mr. Brunton:** Many years ago.

**Senator Marshall:** And there have been no changes since?

**Mr. Brunton:** There have been changes, I believe, but there are none in this bill now.

**Senator Marshall:** Can I have a follow-up on all the changes that were made from when it was originally introduced?

**Mr. Brunton:** Yes, senator.

**Senator Marshall:** For the committee, I mean.

**Senator Bonnell:** What changes were you contemplating to this act that were withdrawn in the House of Commons?

**Mr. Merrithew:** When we talked about section 39, there were some questions as to how far back should we go, which is exactly the same tack that the senator is taking. There were some discussions with the veterans groups. Certain of the more thorny issues require a good deal more consideration. Therefore, on October 24 we officially set up a study team representative of all the groups and with the Canadian Pension Commission, Bureau of Pensions Advocates and the VAB, and they will study such issues as this. In the meantime, there is no change to the present act.

**Senator Marshall:** Was there ever a time when the pension would go back to the date of application, whether it was five, 10, 15 or 20 years?

[Traduction]

**Le sénateur Marshall:** M. Brunton pourra peut-être me communiquer la réponse.

**M. Broadbent:** Oui, en dehors de cette réunion.

**Le sénateur Bonnell:** Je ne suis pas d'accord pour que vous obteniez ces réponses secrètement, en dehors de la salle.

**Le sénateur Marshall:** Je croyais que nous étions de bons amis.

**Le président:** Je suggère que la réponse soit communiquée à tous les sénateurs lorsqu'elle sera disponible.

**Le sénateur Marshall:** Elle sera communiquée au comité.

**M. Merrithew:** J'ai, moi aussi, jeté un coup d'œil sur l'article 39, sénateur, mais il ne porte pas sur ce dont vous parlez. M. Brunton a quelque chose à vous dire et peut-être pourra-t-il vous donner la réponse.

**M. Richard Brunton, directeur de la législation:** Vous faites allusion à l'article 39 de la Loi sur les pensions et non pas à l'article 39 de ce projet de loi. Le comité plénier de la Chambre des communes a retiré le projet d'amendement de l'article 39 de la Loi sur les pensions il y a quelques jours, si bien que le projet de loi que vous avez sous les yeux ne contient pas de modification à l'article 39.

**Le sénateur Marshall:** L'article 39 dont je parlais était l'article de la version originale?

**M. Brunton:** Oui.

**Le sénateur Marshall:** Depuis que la loi a été promulguée?

**M. Brunton:** Il y a bien des années.

**Le sénateur Marshall:** Il n'y a pas eu de changements depuis?

**M. Brunton:** Je crois qu'il y en a eu, mais il n'y en a aucun dans ce projet de loi.

**Le sénateur Marshall:** Pourrais-je obtenir la liste de tous les changements apportés depuis l'adoption de la loi?

**M. Brunton:** Oui, sénateur.

**Le sénateur Marshall:** Je veux dire pour la gouverne du comité.

**Le sénateur Bonnell:** Quels sont les changements que vous aviez prévus et qui ont été retirés à la Chambre des communes?

**M. Merrithew:** Lorsque nous avons discuté de l'article 39, nous avons soulevé la question de la rétroactivité, comme le sénateur. Nous en avons parlé avec les groupements d'anciens combattants. Certaines questions épineuses nécessitent un examen beaucoup plus approfondi. Par conséquent, le 24 octobre, nous avons constitué officiellement un groupe d'étude représentant tous les groupes intéressés ainsi que la Commission canadienne des pensions, le Bureau de services juridiques des pensions et le Bureau des affaires des anciens combattants qui vont se pencher sur ce genre de questions. Entre-temps, aucun changement n'est apporté à la loi.

**Le sénateur Marshall:** Y a-t-il eu une époque où la pension était accordée à partir de la date de la demande, qu'elle remonte à cinq, dix, 15 ou 20 ans?



[Text]

**Mr. Merrithew:** I am sorry, but I do not have the answer to that, senators.

**Senator Marshall:** Mr. Brunton will provide the answers to the committee. All I want is the original section in the act and any amendments thereafter.

**Mr. Brunton:** Yes, senator, I can provide that for you and for the committee.

**Senator Marshall:** Since I introduced the bill in the House, that was something that was bothering me.

**Senator Kinsella:** I would like to ask a question, and perhaps our witnesses would bear with me because it may not be on all fours with the bill, but it is general to the situation of the Hong Kong prisoner of war veterans. About this time last year, there were some claims made by that group, and that the War Amputees Association was involved. Obviously the provisions of these amendments to the act would be applicable to eligible veterans who were in that group. As I understand it, the Hong Kong veterans have a minimal compensation from Japanese authorities. Would the Minister or his officials give us a nutshell comment on that particular dossier and whether this bill will help those particular veterans?

**Mr. Merrithew:** This bill applies to all veterans, including Hong Kong veterans. Militarily, they were our first casualties in time of war, spent the longest time in captivity and were the last to be freed; 550 of them still rest over there. I assure you, senator, that the bill is applicable to them. They were paid compensation a long time ago. By today's standards, it would be considered unsatisfactory. They were paid one dollar per day for every day of captivity which, for most of them, was from Christmas day 1941 to the end of the war.

This government, and previous governments, have been very generous and sympathetic to that particular group because of the very difficult conditions under which they survived—those who did—in captivity. They do receive preferential treatment over other prisoners of war. However, your question was, does this act and its benefits apply to them and their dependents? The answer is: Absolutely.

**Senator Bonnell:** Although it is not in the bill, was any consideration given to including merchant marines as veterans under the legislation?

**Mr. Merrithew:** This is a pertinent question, Senator Bonnell. It comes up on occasion, and at the present time it is coming up more than usual. Some of you will remember Tom Bell, who was our party whip and leader in the House. He was a merchant seaman during the war. Sometimes it is difficult for a Minister to get a grasp on what certain people are entitled to and what they are not, so I asked my department. Merchant seamen are not veterans, and have not been considered veterans because they were not subject to the code of militarism. They did not enrol in the Canadian Active Service Force, therefore they were not subject to the rules of DND. As you

[Traduction]

**M. Merrithew:** Je regrette, mais je n'ai pas la réponse à cette question, sénateurs.

**Le sénateur Marshall:** M. Brunton va fournir les réponses au comité. Tout ce qui m'intéresse c'est l'article initial de la loi et les amendements qui lui ont été apportés.

**M. Brunton:** D'accord, sénateur, je peux fournir ce renseignement au comité et à vous-même.

**Le sénateur Marshall:** Une chose me tracasse depuis que j'ai présenté le projet de loi à la Chambre.

**Le sénateur Kinsella:** Je voudrais poser une question et je demanderais l'indulgence des témoins parce qu'elle n'est peut-être pas tout à fait en rapport avec le projet de loi, mais concerne plutôt la situation des anciens combattants prisonniers de guerre à Hong Kong. À peu près à la même époque, l'année dernière, ce groupe a fait certaines instances avec l'appui de l'Association des amputés de guerre. De toute évidence, ces changements à la loi s'appliqueraient aux anciens combattants admissibles qui faisaient partie de ce groupe. Si j'ai bien compris, les anciens combattants de Hong Kong ont obtenu un dédommagement minime des autorités japonaises. Le ministre ou ses collaborateurs pourraient-il nous dire brièvement où en est ce dossier et si ce projet de loi va venir en aide à ces anciens combattants?

**M. Merrithew:** Ce projet de loi s'applique à tous les anciens combattants, y compris ceux de Hong Kong. Sur le plan militaire, ils ont été les premiers à être blessés en temps de guerre, ce sont eux qui ont passé le plus de temps en captivité et qui ont été les derniers à être libérés; 550 d'entre eux ont toujours leur dépouille là-bas. Je peux vous assurer que ce projet de loi les vise également. Ils ont reçu une indemnité il y a longtemps. Elle serait jugée insatisfaisante selon les normes actuelles. Ils ont touché un dollar par jour de captivité laquelle a duré, pour la plupart d'entre eux, du 25 décembre 1941 jusqu'à la fin de la guerre.

Notre gouvernement et ses prédécesseurs ont été très généreux envers ce groupe d'anciens combattants étant donné les conditions très difficiles dans lesquelles ils ont survécu en captivité—s'ils ont survécu. Ils obtiennent un traitement de faveur par rapport aux autres prisonniers de guerre. Toutefois, pour ce qui est de savoir si cette loi et ses dispositions s'appliquent à eux et les personnes à leur charge? La réponse est: absolument.

**Le sénateur Bonnell:** Même si ce n'est pas dans le projet de loi, a-t-on songé à inclure les marins de la marine marchande dans les anciens combattants visés par cette loi?

**M. Merrithew:** Voilà une question pertinente, sénateur Bonnell. Elle a été soulevée à plusieurs reprises, surtout ces derniers temps. Certains d'entre vous se souviennent sans doute de Tom Bell, qui était le whip de notre parti et notre leader à la Chambre. Il était dans la marine marchande pendant la guerre. Comme un ministre a parfois de la difficulté à établir quels sont les droits des gens, j'ai posé la question à mon ministère. Les marins de la marine marchande ne sont pas des anciens combattants et n'ont pas été considérés comme tels parce qu'ils n'étaient pas assujettis aux règles militaires. Ils ne s'étaient pas enrôlés dans l'armée active canadienne et ne devaient donc pas se conformer aux règles du ministère de la

[Text]

know, they were under Transport Canada. The issue has been ongoing for many years.

I asked my staff to give me two columns of benefits. Of the 28 benefits veterans are eligible for, I tried to figure out in my own mind what merchant seamen were eligible for. There is a wide perception that they are not eligible for anything. That is absolutely incorrect. They receive a good number of the benefits and advantages under programs that veterans receive.

You asked if merchant seamen were veterans. No, they are not veterans. There is some difference of opinion within the group as to whether they wish to be called veterans, or whether they want the honour of being called merchant seamen and all that invokes because they, too, played a significant role in time of war. There are one or two benefits that they would like to receive and I believe that that is the bottom line of the request. This study group that was established on October 24 representing various groups will be considering that issue. It is not a new issue and it has come up every year since 1945, as those around here can attest.

**Senator Bonnell:** The Canadian Legion now supports them in their cause.

**Mr. Merrithew:** I spoke at a convention in Vancouver in June. I believe for the first time the Legion has taken on this particular issue. There is some difference of opinion as to whether they are veterans, to what they should be entitled, and on what basis. For the first time, resolutions were passed at this year's biennial convention of the Legion relating to merchant seamen. There were two, three, or four different resolutions, some conflicting. We will have to deal with that and obviously the issue will have to be put into perspective.

There are many other groups of veterans in Canada who also wish benefits. The government is always trying to put competing priorities into perspective insofar as which ones can we, and should we, deal with first. When it comes down to the crunch as to who should get certain other new programs or benefits, that is when the difficult decisions will have to be taken.

**The Chairman:** I should point out to the Minister that Senator Neiman, in speaking for the opposition in the senate, suggested to us that we not pass this bill until merchant seamen were included, or there was an agreement to include merchant seamen before next November 11. She made a long and very well-informed speech and quoted from a number of letters and documents. I hope you will have a chance to read that speech and respond.

Are there any other points with respect to merchant seamen?

**Senator Marshall:** I would like to put in a little boost for the Senate committee. The reason there was mounting interest was that we sent out approximately 500 copies of the proceedings

[Traduction]

Défense nationale. Comme vous le savez, ils relevaient de Transports Canada. Cette question revient régulièrement sur le tapis depuis des années.

J'ai demandé à mes collaborateurs de me fournir une liste comparative des prestations. Sur les 28 prestations auxquelles les anciens combattants ont droit, j'ai essayé d'établir quelles étaient celles auxquelles les marins de la marine marchande étaient admissibles. Le grand public a l'impression qu'ils n'ont droit à rien. C'est tout à fait faux. Ils bénéficient d'une bonne partie des prestations, des avantages et des programmes offerts aux anciens combattants.

Vous avez demandé si les marins de la marine marchande étaient des anciens combattants. Non, ils n'en sont pas. Les membres du groupe ne sont pas vraiment d'accord quant à savoir s'ils veulent se faire appeler anciens combattants ou marins de la marine marchande avec tout ce que cela implique étant donné qu'ils ont joué, eux aussi, un rôle important pendant la guerre. Ils voudraient bénéficier d'une ou deux prestations supplémentaires et je crois que c'est là l'essentiel de leur demande. Le groupe d'étude constitué le 24 octobre, qui représente divers groupements, va examiner la question. Elle n'est pas nouvelle, car elle est revenue sur le tapis, chaque année, depuis 1945, comme ceux qui sont ici en témoigneront.

**Le sénateur Bonnell:** La Légion canadienne appuie maintenant leur cause.

**M. Merrithew:** J'ai pris la parole à l'occasion d'un congrès, à Vancouver, en juin. Je crois que la Légion a pris position à ce sujet, pour la première fois. Tout le monde n'est pas d'accord quant à savoir s'il s'agit d'anciens combattants et à quoi ils ont droit. Pour la première fois, la Légion a adopté des résolutions relatives aux marins de la marine marchande à son congrès bisannuel de cette année. Il y avait deux, trois ou quatre résolutions différentes dont certaines étaient contradictoires. Nous allons devoir examiner la question et la placer dans une juste perspective.

De nombreux autres groupes d'anciens combattants du Canada désirent également des prestations. Le gouvernement s'efforce toujours d'établir quelles sont les demandes auxquelles il doit répondre en priorité. Nous aurons des décisions difficiles à prendre lorsqu'il faudra déterminer qui obtiendra des programmes ou des prestations supplémentaires.

**Le président:** Je dois signaler au ministre qu'en s'exprimant au Sénat au nom de l'opposition, le sénateur Neiman nous a recommandé de ne pas adopter de projet de loi tant que les marins de la marine marchande n'y seraient pas inclus ou que le gouvernement n'accepterait pas de les inclure avant le 11 novembre prochain. Elle a fait un long discours des plus intéressants en citant un certain nombre de lettres et de documents. J'espère que vous aurez l'occasion de lire ce discours et d'y répondre.

A-t-on autre chose à ajouter à l'égard des marins de la marine marchande?

**Le sénateur Marshall:** Je voudrais ajouter quelques mots pour la gouverne du comité. Cette question a suscité un regain d'intérêt parce que nous avons envoyé environ 500 exemplaires



[Text]

to the Merchant Mariners and the Merchant Navy Association.

**Senator Bonnell:** That is who stirred up all your trouble.

**Senator Marshall:** I could not let that go by.

**The Chairman:** Perhaps I could ask a question dealing with this bill. Normally, when we read legislation dealing with veterans affairs, we seem to think about veterans from previous wars. Unfortunately, today we are faced with a situation where we are told by the Secretary of State for External Affairs that we may be involved in another war. Therefore, we look at this legislation rather differently on the grounds that it is possible, although we all hope not, that new veterans will be created. As one looks at this bill, that raises a whole series of questions. Have you looked at this bill with that possibility in mind?

**Mr. Merrithew:** Traditionally, and under all our legislation, a veteran is one who has served in a conflict in which Canada has actually declared war: the Boer War in South Africa, the First World War, the Second World War, and Korea. Although we did not declare war in Korea, we assisted in the United Nations venture.

Besides those people who are "veterans" because they participated in those particular actions, for the purposes of disability we also service ex-servicemen who have served in the Canadian Forces after the war, and also members of the RCMP. If there were a disability pension application, all of the systems that we have in our portfolio are made available to those people who have served, for example, in peace-keeping missions or in the RCMP since the war. However, we use the word "veteran" to mean those who served in the Boer War, First World War, Second World War and Korea.

**The Chairman:** I understand that. Therefore, you are saying indirectly that this bill has been read with a view to its service to younger people?

**Mr. Merrithew:** The answer to that would be yes.

**The Chairman:** Is it the policy of the department to follow the definition of the concept used in the Department of National Defence?

**Mr. Merrithew:** I am not sure I understand the question.

**The Chairman:** Let me give a specific instance: Clause 18 of this bill caught my attention because of a case currently before the Canadian Human Rights Commission with respect to sexual orientation in the DND forces right now. If the Department of National Defence should change its definition, would the Department of Veterans Affairs automatically review its legislation for changes of definition, or does that require some special action?

**Mr. Broadbent:** What the department is doing under clause 18 is simply bringing our legislation into line with the Divorce

[Traduction]

de nos délibérations à la Merchant Mariners and Merchant Navy Association.

**Le sénateur Bonnell:** Vous savez maintenant qui est la cause de vos difficultés.

**Le sénateur Marshall:** Je ne pouvais pas laisser passer cela.

**Le président:** Peut-être pourrais-je poser une question au sujet de ce projet de loi. Normalement, lorsque nous examinons une loi concernant les anciens combattants, nous pensons surtout aux anciens combattants des guerres antérieures. Malheureusement, le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures nous dit que nous pourrions participer à une nouvelle guerre. Par conséquent, nous devons étudier ce projet de loi dans une optique assez différente étant donné qu'il est possible que nous ayons de nouveaux anciens combattants, même si nous espérons tous que non. Ce projet de loi soulève toute une série de questions. L'avez-vous examiné en tenant compte de cette possibilité?

**M. Merrithew:** En vertu de toute la législation canadienne, un ancien combattant est une personne qui a servi dans un conflit dans lequel le Canada avait déclaré la guerre, que ce soit la guerre des Boers en Afrique du Sud, la Première Guerre mondiale, la Seconde Guerre mondiale ou la Guerre de Corée. Même si nous n'avons pas déclaré la guerre en Corée, nous avons participé à l'intervention des Nations Unies.

En plus de ces personnes qui sont des «anciens combattants» du fait qu'elles ont participé à ces actions militaires, nous accordons également des pensions d'invalidité aux anciens militaires qui ont servi dans les Forces canadiennes après la guerre ainsi qu'aux membres de la GRC. Si quelqu'un demande une pension d'invalidité, nous mettons à sa disposition tous les programmes à l'intention de ceux qui ont servi, par exemple, dans des missions de maintien de la paix ou dans la GRC depuis la guerre. Cependant, les mots «ancien combattant» désignent seulement ceux qui ont participé à la guerre des Boers, à la Première Guerre mondiale, à la Seconde guerre mondiale et à la Guerre de Corée.

**Le président:** Je comprends. Par conséquent, vous laissez entendre que ce projet de loi pourrait s'appliquer à des gens plus jeunes?

**M. Merrithew:** La réponse est oui.

**Le président:** Votre ministère a-t-il pour politique d'adopter la définition du concept utilisé au ministère de la Défense nationale?

**M. Merrithew:** Je n'ai pas très bien compris votre question.

**Le président:** Pour vous donner un exemple précis, l'article 18 du projet de loi a attiré mon attention en raison d'une cause sur laquelle la Commission canadienne des droits de la personne se penche actuellement en ce qui concerne l'orientation sexuelle des membres des forces armées. Si le ministère de la Défense nationale modifiait sa définition, le ministère des Anciens combattants réviserait-il automatiquement sa législation pour y modifier les définitions ou faut-il prendre pour cela des mesures spéciales?

**M. Broadbent:** En ce qui concerne l'article 18, le ministère se contente d'uniformiser sa législation avec la Loi sur le



[Text]

Act. What other departments do, vis-à-vis their legislation and policy and the Divorce Act, is not the responsibility of the Minister. With the passage of this legislation, we will be in line with the Divorce Act.

**The Chairman:** That is very helpful. Therefore, that is the relevant act to follow, so it is irrelevant whether DND wins or loses its case before the Human Rights Commission?

**Mr. Broadbent:** With respect, I am not sure if I understand the case you are referring to in DND. I am not sure there is any relationship. I am advised that, as far as we know, other departments have also brought their legislation into line with the Divorce Act. Of course, this is on the question of the length of cohabitation before a common-law relationship has been established in the eyes of the law.

**The Chairman:** The case before the Human Rights Commission has to do with sexual orientation, and whether a couple of the same sex can receive benefits, and here you are defining specifically someone of the opposite sex?

**Mr. Broadbent:** The Divorce Act does not cover same sex relationships, as yet.

**The Chairman:** Not yet, that is correct.

**Senator Bonnell:** What would happen in the following case: A man marries his wife just before he goes overseas. When he goes overseas, he meets a nice little Dutch girl and they become good friends. After the war is over, he returns home and cohabits with his wife. His nerves are bad because he was shook up during the war and was there on D-Day. However, she nurses him along, but he is drinking pretty heavily because that is what he used to do at night to forget the war. She lives with him for 10 or 15 years and then he decides to go back to Holland to the girl he met over there and leaves his first wife. Does the first wife have any claim to his pension when he dies, even though he has married for a second time?

**Mr. Broadbent:** Madam Chairman, the senator embellished by anecdote what is for us a very difficult problem. Indeed, at one stage there was a proposal to address this problem in the legislation. There are two major pieces of legislation for which the Minister is responsible. One is the Pension Act, which allows the Canadian Pension Commission to divide the widow's pension between competing claimants. The other is the War Veterans Allowance Act which states that there can only be one widow. The two pieces of legislation govern quite different benefits. However, there is a problem, and we will be studying this matter interdepartmentally. This will involve organizations such as the Status of Women.

At the moment, the Canadian Pension Commission is being asked to make decisions which arguably would be more appropriately made by a family court. The commission is not set up to make those judgments of Solomon between competing ex-spouses. That is where the matter rests. There is a lot more

[Traduction]

divorce. Les mesures que les autres ministères prennent en ce qui concerne leur législation, leur politique et la Loi sur le divorce ne sont pas du ressort du ministre. Une fois cette loi adoptée, ses dispositions seront conformes à celles de la Loi sur le divorce.

**Le président:** Voilà un précieux renseignement. Par conséquent, cette loi sera appliquée peu importe si le ministère de la Défense nationale gagne ou perd sa cause devant la Commission des droits de la personne?

**M. Broadbent:** Je ne suis pas certain d'avoir bien compris de quelle cause vous parlez. Je ne suis pas sûr qu'il y ait un rapport. On me dit que d'autres ministères ont uniformisé leur législation avec la Loi sur le divorce. Je veux parler, bien sûr, de la durée de cohabitation requise pour que la loi considère qu'il y a union de fait.

**Le président:** La cause portée devant la Commission des droits de la personne concerne l'orientation sexuelle et vise à établir si un couple du même sexe peut toucher des prestations alors qu'ici vous précisez que ce doit être une personne du sexe opposé?

**M. Broadbent:** La Loi sur le divorce ne couvre pas encore les relations entre personnes du même sexe.

**Le président:** Pas encore, en effet.

**Le sénateur Bonnell:** Qu'arriverait-il dans le cas suivant: un homme se marie juste avant de partir outre-mer. Là-bas, il rencontre une charmante Hollandaise qui devient sa bonne amie. Une fois la guerre terminée, il retourne chez lui cohabiter avec sa femme. Il est déprimé parce qu'il a vu les horreurs de la guerre et a participé au débarquement. Néanmoins, sa femme prend soin de lui, mais il boit beaucoup pour oublier la guerre. Sa femme vit avec lui pendant dix ou 15 ans, puis il décide de retourner en Hollande retrouver la fille qu'il a rencontrée là-bas et il quitte sa première femme. La première femme a-t-elle des droits sur sa pension lorsqu'il meurt, même s'il s'est marié une deuxième fois?

**M. Broadbent:** Madame le président, le sénateur a embelli, en racontant une anecdote, un problème qui nous pose beaucoup de difficultés. À un certain moment, nous avons envisagé de résoudre ce problème dans la législation. Deux lois importantes sont placées sous la responsabilité du ministre. Il s'agit d'une part de la Loi sur les pensions qui autorise la Commission canadienne des pensions à diviser la pension de veuve entre plusieurs requérantes. L'autre est la Loi sur les allocations d'anciens combattants qui stipule qu'il ne peut y avoir qu'une seule veuve. Ces deux lois régissent des prestations assez différentes. Néanmoins, cela pose un problème et nous allons étudier la question au niveau interministériel. Nous consulterons des organismes comme le Conseil consultatif sur la situation de la femme.

À l'heure actuelle, la Commission canadienne des pensions doit prendre des décisions qui seraient davantage du ressort d'un tribunal de la famille. La Commission n'a pas été constituée pour départager des ex-conjoints qui se disputent une pension. Voilà où en sont les choses. C'est une question à étudier

[Text]

study to be done and I do not think we can predict at the moment what the outcome will be.

**Senator Bonnell:** The Minister has no ministerial power in cases where the wife looked after the husband for 20 years and in the last 10 years he went through a change of life and decided to try a second marriage? The first wife, who raised his children and looked after him, is now out in the cold.

**Mr. Merrithew:** We were trying to address that issue, but obviously it deals with more than one department and more than one agency of the government. For example, we would have to be sure that we were in line with the way DND would treat multiple spouses. You asked who addresses this issue. If it happens to be a pension application case, the Canadian Pension Commission in its wisdom divides it up. We felt that because War Veterans Allowance is treated differently, we better let them go back and have another go at it, together with consultations with those other groups in the government that have to deal with similar issues.

**Senator Bonnell:** Do I understand you to say if the veteran is receiving a disability pension, that is one thing; and if it is War Veterans Allowance, that is another thing?

**Mr. Merrithew:** Yes.

**Senator Bonnell:** If they are receiving a disability pension, the first wife might be entitled to a share?

**Mr. Merrithew:** Yes, that would be correct.

**Senator Bonnell:** But it would be the commission that would make that decision, and not the Minister?

**Mr. Merrithew:** Yes, that is correct.

**Senator Marshall:** Are you considering the age for qualification for War Veterans Allowance between the male and the female?

**Mr. Merrithew:** That is another very difficult issue. As you probably know, it has been challenged and is presently before the courts.

**Senator Marshall:** It is being considered with this study?

**Mr. Merrithew:** No. It may have to be, but at the present time it is before the courts and we will await their decision.

**The Chairman:** I would like to thank the witnesses for appearing before us this afternoon. I hope you will take seriously the plea to consult the members of Senator Marshall's sub-committee on veterans affairs on these matters when you are engaged in general consultation. The sub-committee will shortly be producing a report which will be of great interest to you, and we hope that you will come and talk to us about that.

The next item on our agenda is the consideration of Bill C-87.

**Senator Bonnell:** I move that the bill be accepted without amendment.

**The Chairman:** Is there any discussion of that motion?

[Traduction]

de beaucoup plus près et nous ne pouvons pas prédire, pour le moment, quels seront les résultats de cette étude.

**Le sénateur Bonnell:** Le ministre ne dispose d'aucun pouvoir ministériel au cas où la femme s'est occupée de son mari pendant 20 ans et où le mari a décidé de partager les dix dernières années de sa vie avec une deuxième épouse? Sa première femme, qui a élevé ses enfants et qui a pris soin de lui, se retrouve sans un sou.

**M. Merrithew:** Nous avons essayé de régler cette question, mais elle concerne plusieurs ministères et plusieurs organismes gouvernementaux. Par exemple, nous devons veiller à nous aligner sur la façon dont le ministère de la Défense nationale traite les conjoints multiples. Vous avez demandé qui réglait ce genre de questions. S'il s'agit d'une demande de pension, c'est la Commission canadienne des pensions qui est chargée de la régler. Étant donné que l'allocation d'anciens combattants s'applique différemment, nous nous sommes dits qu'il valait mieux réexaminer la question, en consultant les autres groupes gouvernementaux qui doivent régler le même genre de problèmes.

**Le sénateur Bonnell:** Voulez-vous dire que si l'ancien combattant touche une pension d'invalidité, ce n'est pas la même chose que s'il touche une allocation d'anciens combattants?

**M. Merrithew:** Oui.

**Le sénateur Bonnell:** S'il touche une pension d'invalidité, sa première femme peut avoir droit à une part?

**M. Merrithew:** En effet.

**Le sénateur Bonnell:** Mais c'est la Commission et non pas le ministre qui prend cette décision?

**M. Merrithew:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Marshall:** Tenez-vous compte de l'âge de l'homme et de la femme pour l'admissibilité à l'allocation d'anciens combattants?

**M. Merrithew:** Il s'agit là d'une autre question complexe. Comme vous le savez sans doute, ces dispositions ont été contestées et sont actuellement devant les tribunaux.

**Le sénateur Marshall:** L'étude portera-t-elle également sur cette question?

**M. Merrithew:** Non. Il faudrait peut-être l'y inclure, mais pour le moment, nous attendons la décision des tribunaux.

**Le président:** Je tiens à remercier les témoins d'être venus cet après-midi. J'espère que vous songerez sérieusement à consulter les membres du sous-comité des anciens combattants du sénateur Marshall pour les questions sur lesquelles vous tenez des consultations générales. Le sous-comité va bientôt publier un rapport qui vous intéressera beaucoup et nous espérons que vous reviendrez nous en parler.

La prochaine question à l'ordre du jour est l'examen du projet de loi C-87.

**Le sénateur Bonnell:** Je propose que le projet de loi soit adopté sans amendement.

**Le président:** Quelqu'un veut-il tenir un débat sur cette motion?

[Text]

**Senator Bonnell:** I move we report the bill today to the Senate without amendment.

**The Chairman:** The motion is that we accept the bill without amendment and report it back today. Honourable senators, is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Bonnell:** Je propose que nous fassions rapport du projet de loi aujourd'hui même au Sénat, sans proposition d'amendement.

**Le président:** La motion propose que nous acceptions le projet de loi sans amendement et que nous en fassions rapport aujourd'hui. Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

La séance est levée.





















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Veterans Affairs:*

Mr. David Broadbent, Deputy Minister;

Mr. Richard Brunton, Assistant Director General, Legislative Affairs.

*Du ministère des Anciens combattants:*

M. David Broadbent, sous-ministre;

M. Richard Brunton, assistant directeur général, Affaires législatives.

054720006







FEB 27 1991



